

Ad Rem

Tijdschrift van de Orde van Vlaamse Balies

2010

Thema



Ik zeg u:

1) De mens is vrij

**2) De mens wordt niet
opgesloten**

**3) De mens die toch wordt
opgesloten heeft rechten**

Wat is ondernemen?

Groter worden? Of beter?

Reserves aanleggen? Of nu investeren?

En hebt u daarover al met iemand anders gepraat dan met uzelf?

Ondernemen kan vele dingen zijn. Voor de ene is dat een bedrijf opstarten, voor de andere is dat doordacht groeien. Voor nog een ander is het zijn bedrijf overlaten. Gelukkig bestaat er een bank die samen met u recht naar de essentie gaat: wat is ondernemen voor ú en úw bedrijf? In welke fase uw bedrijf zich ook bevindt, we bekijken met u de essentiële parameters ervan en begeleiden u graag doorheen het proces. Maak een afspraak met uw specialist Dexia Business Banking of ontdek er meer over op www.dexia.be/professioneel

samen naar de essentie

DEXIA

AD REM

Tweemaandelijks tijdschrift van de Orde van Vlaamse Balies

Aanbevolen citeerwijze: Ad Rem

Afgiftekantoor: Gent X

Foto's: OVB

Cover: Shutterstock, die Keure

Druk en vormgeving: die Keure

Ad Rem is in pdf-formaat te raadplegen op het privaat luik van www.advocaat.be (informatie, communicatie en publicaties, OVB)

Alle adreswijzigingen voor advocaten moeten doorgegeven worden aan de lokale balies.

Speciale hoofdredactie

Marc Cottyn, advocaat

Bruno De Vuyst, advocaat

Filiz Korkmazer, juriste, studiedienst Orde van Vlaamse Balies

Stefan Pieters, advocaat

Ingrid Speels, stafmedewerker communicatie

Jo Stevens, advocaat, voorzitter Orde van Vlaamse Balies

Hafida Talhaoui, advocaat

Kathleen Vercraeye, advocaat,

bestuurder Orde van Vlaamse Balies

Annelies Verstraete, juriste, studiedienst Orde van Vlaamse Balies

Redactiesecretariaat & publiciteit

X die Keure

Philippe Pereira Meco

Uitgever NV die Keure

Kleine Pathoekeweg 3, 8000 Brugge

Tel. 050/47.12.72 - Fax 050/33.51.54

E-mail: juridische.uitgaven@diekeure.be

Publiciteit: B-Net - Bie Van Cleuvenbergen

Tel. 016/63.20.65 - Fax 016/64.02.02

E-mail: bie@b-net.be

Verantwoordelijke uitgever

Jo Stevens, voorzitter

Orde van Vlaamse Balies

Koningsstraat 148, 1000 Brussel

Tel. 02/227.54.70 - Fax 02/227.54.79

E-mail: info@advocaat.be

URL: www.advocaat.be

ISSN: 2032-8338

blz. 5-11

De inwerkingtreding van de Basiswet Gevangeniswezen: een stand van zaken door Professor Frank Verbruggen

blz. 30-35

Ad Rem kon Henri Heimans, voorzitter van de Commissie Bescherming Maatschappij van Gent, strikken voor een boeiend gesprek over de prangende problematiek van de internering

Artikels

Woord vooraf: vrijheidsberoving

Jo Stevens

2

Copernicus, Tantalus, Judaskus? Het kortwieken van de Basiswet Gevangeniswezen als voorwaarde voor haar inwerkingtreding

Frank Verbruggen

5

Psychologische impact van de voorlopige hechtenis op de persoon

Max Vandenbroucke

12

De problematiek van de voorlopige hechtenis: Advocaten aan het woord

20

Bemiddeling tijdens de voorlopige hechtenisfase: een absolute aanrader of een maat voor niets?

Joëlle Rozie

24

Vergoeding wegens onwerkdadige hechtenis: krachtlijnen

Annelies Verstraete

27

Interview met Henri Heimans

30

De gevangenis uit en de gemeenschap in?

Kristel Beyens

37

Grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van vrijheidsberovende straffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen in de Europese Unie

Gert Vermeulen

44

De strafuitvoeringsrechtbank gewikt en gewogen: alle begin is moeilijk ...

Veerle Scheirs en Jurgen Millen

50

Is de administratieve opsluiting van vreemdelingen een uiterste maatregel?

Pieter Stockmans

57



Vrijheidsberoving



Jo Stevens,
voorzitter

Het is niet de eerste maal dat de OVVB aandacht geeft aan het thema van vrijheidsberoving. Het themanummer van de derde jaargang, 2004 was gans gewijd aan het gevangeniswezen¹. Toen reeds was de keuze van het onderwerp als een schreeuw om aandacht bedoeld. Ondertussen heeft de commissie-Dupont haar werk gedaan en is wetgevend opgetreden. Zijn de thema's van het gevangeniswezen en de straf al populaire thema's in de OVVB en Ad Rem, ze kunnen moeilijk zo omschreven worden beken vanuit de politiek. Daar worden deze thema's stiefmoederlijk behandeld. Strafuitvoering en gevangeniswezen kosten geld, en met een, zelfs noodzakelijke, verhoging van de budgetten kan een politicus zich helaas geen populariteit of meer stemmen kopen.

Is het dan verwonderlijk dat de destijds zo bejubelde Basiswet Gevangeniswezen en Rechten van Gedetineerden, vijf jaar na zijn goedkeuring, nog altijd op uitvoeringsmaatregelen wacht? Een wet die een aantal rechten aan de gedetineerden moest geven, die nu om praktische, budgettaire en vooral syndicale redenen wordt teruggeschroefd of niet uitgevoerd als gevolg van een totaal voorbijgestreefde "gevangenisrealiteit", lees: de behoeften van de instellingen en van het penitentiair personeel (Frank Verbruggen, p. 5 e.v.).

België is bovendien een land waar geen plaats is voor de definitief veroordeelden, die schuldig bevonden zijn en die dan met enkelbanden en dergelijke dienen verder geholpen te worden, omdat het er krioelt van de voorlopig gehechten, die voor onschuldig worden gehouden. De OVVB heeft daaraan reeds talloze acties gewijd, zonder veel meer resultaat

dan ministeriële beloften tot onderzoek, waar nadien niet meer van gehoord werd. Een aantal advocaten komen verder hierover aan het woord (p. 20 e.v.).

Psychiater Max Vandenbroucke beschrijft de psychologische impact van de voorlopige hechtenis op de voorlopig gehechte (p. 12 e.v.) in een deprimerende sfeer van ontnuchtering en defaitisme: "tot de dag van vandaag is niets beters (dan de gevangenis) gevonden", en "er beter van worden lijkt een illusie". De overbevolkte wereld van 3,75 op 2,10 m, en zijn rituelen heeft, merkwaardig genoeg, (nog) geen wetenschappelijke studies opgebracht over de psychopathologie bij gedetineerden en psychologische en psychopathologische reacties bij voorlopig gedetineerden. Dit schetst de weg die is af te leggen! De klinische beelden zijn reeds omschreven (p. 18): "in termen van diagnoses komen wij bij de preventief gehechten volgende klinische beelden tegen: malaise- en spanningstoestanden, angst- en depressieve gevoelens, slaapproblemen, psychosomatische reacties, psychotische stoornissen, opwindingsstoestanden en agressieve reacties"². Nu nog het onderzoek, hulpverlening en de voorzieningen praktisch gesproken nergens staan is er alle reden voor om meer aandacht te vragen voor de rechten van de mens op medico-psychosociaal vlak.

Bemiddeling tijdens de voorlopige hechtenisfase is, zo toont Joëlle Rozie aan (p. 24 e.v.), een onderschatte mogelijkheid, waar tegenover vele pleiters ten onrechte huiverig staan: deelname aan bemiddeling betekent geenszins dat impliciet schuldig wordt gepleit, en

de betrokken partijen kunnen rekenen op vertrouwelijkheid van de verstrekte gegevens.

Annelies Verstraete geeft een stand van zaken (p. 27 e.v.) over de vergoeding voor onwerkdagige hechtenis. Teveel wordt nog uit het oog verloren door diegenen die een beroep doen op deze wetgeving (en hun advocaten), dat niet zomaar vergoedingen *ex aequo et bono* worden toegekend, maar dat de aanvragers de bewijslast dragen van hun aanspraken. De rechtspraak van de Commissie van Beroep leert dat een juridisch en qua bewijsstukken compleet dossier noodzakelijk is om succes te halen bij de Commissie. Alles samenballen in een lumpsum materieel en moreel is zeker niet de beste strategie.

Henri Heimans die zich al decennia lang voor de vergeten groep van de geïnterneerden inzet, praat vrijmoedig in een interview (p. 30 e.v.) over wat zou kunnen en moeten, en waar de overheid schromelijk in gebreke blijft. Voor de “high risk”-geïnterneerden bestaan geen zorgenheden binnen het actuele stelsel. Het ontbreken (nogmaals) van uitvoeringsmaatregelen voor de interneringswet 2007, het ontbreken van een psychiater in het beslissend orgaan van de strafuitvoeringsrechtbank, die daarenboven geen aparte kamer voor geïnterneerden heeft, de summiere en niet-residentiële onderzoeken, en de ganse processie-van-Echternach-stijl die deze zware problematiek omgeeft, maken van de psychiatrie de vergetput van de strafuitvoering.

Kristel Beyens stelt het failliet vast van de gevangenisstraf als preventiemiddel tegen criminaliteit en als opvoedkundig project voor de criminelen (“resocialisatie”) (p. 37 e.v.). Zij pleit onomwonden voor niet-vrijheidsberovende of gemeenschapsgerichte straffen. Werkstraffen zijn een groot succes naar Belgische maatstaven, maar de auteur relativeert ze ook, en wijst op kwaliteitsproblemen en problemen in de begeleiding van de werkgestraften. Deze begeleiding dient echter niet uit te deinen om te belanden in een heuse “bestraffingsindustrie”.

Gert Vermeulen onderzoekt de grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van vrijheidsberovende straffen of tot vrijheidsberoving strekkende maatregelen in de Europese Unie (p. 44 e.v.). Hier zien we, onder sturing van Europa, een stijgende wederzijdse erkenning van strafvonnissen, met als doel de afschaffing tegen 5 december 2011 van de klassieke exequaturprocedures en de inperking van de dubbele strafbaarheidsvoorwaarden. De auteur onderzoekt de belangrijkste knelpunten zoals de vrees voor een toevloed van teruggezonden gedetineerden naar het land van oorsprong, het gebrek aan reële inspraak of instemming van de gedetineerde, het weinig rekening houden met verschillen in de onderscheiden strafwetboeken en detentievoorwaarden. Uiteindelijk wordt geconcludeerd dat de rechtspositie van de betrokkene er niet minder precair op is geworden; het wederzijdsvertrouwensprincipe gaat gewoon voorbij aan de reële *de facto et de jure* ongelijke behandeling in diverse wetgevingen en in diverse landen.

Veerle Scheirs en Jurgen Millen wikken en wegen de strafuitvoeringsrechtbank (p. 50 e.v.). Ze vormt een beslissend moment in de juridisering van de externe rechtspositie van de gedetineerde, waar een onafhankelijke en multidisciplinaire rechtbank en niet meer de administratie en de minister zal toezien op de rechten die de wetten van 17 mei 2006 de gedetineerden toekenden. Re-integratie en progressieve vrijheid zijn hier de ordewoorden. De auteurs zijn niet blind voor wat ze “enkele schoonheidsfoutjes” noemen (termijnen, onduidelijke of lacuneuse bepalingen, beperking tot gevallen van straftotaal meer dan drie jaar, structurele problemen binnen het gevangeniswezen die toepassing van de wet hinderen, etc.) en wijzen erop dat nog talloze leemtes dienen te worden ingevuld en uitvoeringsbesluiten dienen te worden genomen.

Ten slotte vraagt Pieter Stockmans (p. 57 e.v.) zich af of de administratieve opsluiting van vreemdelingen in één van de zes gesloten centra wel een “uiterste maatregel” is, en

of er geen andere, minder ingrijpende maatregelen kunnen worden genomen tegen de 8.000 vreemdelingen die elk jaar in een gesloten centrum worden opgesloten (waaronder een groot aantal asielzoekers al dan niet uitgeprocedeerd). De vrijheid moet immers de regel, de vrijheidsberoving de uitzondering zijn. De controle door de raadkamer blijkt ineffectief, omdat de evenredigheid van de opsluitingsmaatregel niet wordt getoetst (dus niet onderzocht wordt of het om een uiterste maatregel gaat). Enkele Waalse rechtscolleges experimenteerden in die richting, maar werden door het Hof van Cassatie teruggefloten. Wat volgens de auteur op gespannen voet staat met de rechtspraak van het EHRM, waar het evenredigheidsbeginsel wordt gehanteerd als een algemeen rechtsbeginsel bij inbreuken op fundamentele rechten.

Kortom, lezer, stof voor studie en reflectie, en naar men mag hopen, ook voor actie door de wetgever en door onze nieuwe minister van Justitie.

Eindnoten

¹ *Ad Rem* 2004/Speciale Editie Gevangenissen.

² Zie de navrante getuigenissen van advocaten, die zelf in voorarrest hebben gezeten, in *Ad Rem*, o.c., 50-56 'Advocaten in de gevangenis'.

Copernicus, Tantalus, Judaskus?

Het kortwieken van de Basiswet Gevangeniswezen als voorwaarde voor haar inwerkingtreding



Prof. Dr. Frank Verbruggen,
Instituut voor
Strafrecht
K.U.Leuven,
Advocaat balie
Leuven

“Ask not what the government can do for you. Ask why it doesn’t.” (Gerhard Kocher)

Het is een verdienste van Ad Rem en de OVB dat zij de Basiswet Gevangeniswezen en Rechten van Gedetineerden van 12 januari 2005 (BGRG of Basiswet) steeds veel aandacht hebben gegeven¹. Want zelfs binnen de advocatenwereld is slechts een kleine minderheid

begaan met deze niet zo populaire materie. De alom als historisch en copernicaans bejubelde Basiswet hangt nu echter al vijf jaar op uitvoering te wachten²: een tantaluskwelling voor al wie achter de tralies verblijft. Kinderen die zijn geboren op de dag van de goedkeuring van de wet, beginnen ondertussen al aan de lagere school. Nu beweegt er eindelijk toch iets: de wetgever heeft enkele stukken van de

wet “gewijzigd om de wet verder in werking te kunnen laten treden”³. We bespreken die ingreep kort, niet zozeer om op de juridisch-technische details in te gaan, maar louter om te kijken of er van de begin 2005 beloofde copernicaanse wending veel in huis komt⁴.

1. Omwenteling

Zo miskend als hij was in zijn tijd, zo populair is de recent herbegraven Copernicus bij moderne hervormers. Zijn naam helpt het revolutionaire van hun nieuwe aanpak te onderstrepen. Federale ambtenaren weten dat voor hen de copernicaanse wending erop neerkomt dat de overheid en de ambtenaren er niet zijn voor zichzelf, maar voor dienstverlening aan de bevolking. De federale ministeries werden ‘overheidsdiensten’. De federale ambtenaren in het gevangeniswezen zagen zich geconfronteerd met een tweede copernicaanse revolutie: volgens de Basiswet verliest een gedetineerde in beginsel alleen zijn vrijheid van komen en gaan en blijft zij of hij verder gewoon een burger met rechten en plichten. Het oude systeem van rechtenloosheid en afhankelijkheid van gunsten moest plaatsmaken voor een nieuw systeem van afdwingbare rechten. Die wettelijke regels beëindigden de onzekerheid over bronnen en bindende kracht van regels en uitzonderingen. De gevangenen zijn er niet in de eerste plaats voor het personeel: ze zijn er als dienstverlening aan de bevolking, óók aan de gevangenisbevolking en hun naasten.

2. Compromis

Het kan geen kwaad eraan te herinneren dat die BGRG zelf al een reeks belangrijke uitzonderingen op zijn eigen principes bevatte, legitieme verwachtingen die het parlement om financiële of praktische redenen (nog) niet tot rechtsnorm heeft verheven. Het recht op een individuele cel, de inschakeling van gedetineerden in het normale sociaalezekerheids- en arbeidsrecht of het recht op dagelijks bezoek sneuvelen. Wat de wetgever evenmin aan-

durfde, was het vastleggen van een wettelijke maximumcapaciteit per instelling, om de constante overbevolking tegen te gaan die het leven, het werk en de veiligheid in de gevangenissen zo hypothekeren. Niettemin gold de Basiswet als een uitzonderlijk staaltje van ernstig wetgevend werk in het parlement. Weliswaar kwam het oorspronkelijke initiatief van minister De Clerck, die eerst professor Dupont en daarna een naar die professor genoemde commissie aan het werk zette en volle steun gaf. Toen die commissie klaar was met haar werk, wilde de inmiddels aangetreden minister Verwilghen zijn schouders blijkbaar niet onder het project zetten. Daarom kwam er geen wetsontwerp, maar een wetsvoorstel van een reeks parlementsleden uit verschillende partijen. VLD-kamerlid Borginon, de toenmalige voorzitter van de Kamercommissie Justitie, toonde zich een bekwame parlementaire loods voor het wetsvoorstel. De volgende minister Onkelinx steunde het project wel, maar trachtte met regeringsamendementen de praktische en financiële haalbaarheid te bewaken: de uiteindelijk door alle partijen behalve het Vlaams Belang goedgekeurde wet is dus al een afgeslankte versie van wat een consequente toepassing van de beginselen zou zijn geweest. Toch bleef ze op tal van punten ook een echte, wezenlijke verbetering voor de gedetineerde.

3. Vijf jaar voorbereiding van de uitvoering...

Het personeel van de gevangenen is door de Commissie Dupont en de parlementsleden nauw betrokken bij de werkzaamheden, omdat iedereen beseftte dat zonder hen zelfs de beste wet dode letter blijft. De instellingen kregen de tijd om zich voor te bereiden en ze kregen ook bijkomende financiering en personeel om de vele bijkomende taken en procedures te ‘draaien’. Ook de Gemeenschappen, zeker de Vlaamse, hebben zwaar geïnvesteerd in een Strategisch Plan voor hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, dat inmiddels alle “Vlaamse” gevangenen dekt.

De belangrijkste bepalingen van de wet die al echt in werking zijn getreden (op 15 januari 2007), zijn die over orde en veiligheid. Dit leidde meteen al tot rechtszaken. De verandering van systematische naaktfoullering als standaardprocedure naar een te motiveren uitzonderingsprocedure stootte op verzet van het over de veiligheid bezorgde bewakingspersoneel. Na enkele incidenten en sociale acties kwamen er instructies die moeilijk verzoenbaar zijn met de letter en al helemaal niet met de geest van de wet. Uiteindelijk moesten de rechtbanken beslissen⁵.

Voor het proefdraaien van de nieuwe tuchtregeling is het instrument, zoals vanouds in het gevangeniswezen, de omzendbrief. In dit geval gaat het om nr. 1777 van 2 mei 2005. De oude tuchtreglementering, een bekende bron van frustratie bij gedetineerden, werd aangepast om te voldoen aan de eisen van de BGRG. Met een belangrijke uitzondering: het beklagrecht tegen de uiteindelijke beslissing bij een externe controle instantie, komt er (nog) niet.

4. ... of toelatingsexamen voor wetgeving?

Wat blijkt nu: hoewel de wet dus nog niet in werking is, is ze gewogen en te zwaar bevonden. "Uit een evaluatie van de toepassing van deze omzendbrief was (...) gebleken dat een wijziging van de procedure zich opdrong om tegemoet te komen aan enerzijds de vraag van de gevangenisdirecteurs voor een meer praktische organisatie van de tuchtprocedures in de strafinrichtingen, waarbij tegelijkertijd de rechten van verdediging van de gedetineerden beter gevrijwaard worden, en anderzijds de eisen van orde en veiligheid. Deze evaluatie heeft aanleiding gegeven tot een wijziging van de bovenvermelde omzendbrief." En dan komt het: "Om de inwerkingtreding van Titel VII van de basiswet, die betrekking heeft op het tuchtregime, mogelijk te maken, dienen bijgevolg (sic!) een aantal bepalingen ervan gewijzigd te worden."⁶ De uitvoerende macht en de ambtenaren moeten zich dus niet schikken naar de

wet. Als een omzendbrief (een instructie aan het personeel om de toepassing van de wet te vergemakkelijken) op vraag van het personeel wordt aangepast, dan volgt daaruit dat de wettekst moet veranderen, vooraleer de wet in werking mag treden. En dan nu net bij een wet waar het parlement zo lang en blijkbaar goed aan had gewerkt. Schreeuwen de parlementsleden moord en brand over de machtsgreep, het ministeriële misprijzen voor de soevereiniteit van de wetgever? Bespreken zij die belangrijke evaluatie en gaan zij na wie die gemaakt heeft? Niet het minst: ze veranderen de wet zonder enig gemor of weerwerk.

Ze slikken kritiekloos de uitleg van de minister dat het gaat om "punctuele verbeteringen aan de wet" noodzakelijk om "de tekst af te stemmen op de penitentiaire realiteit en de praktische organisatie van de strafinrichtingen." Hij beweert dat de "wijzigingen (...) in geen geval raken aan de basisfilosofie" van de wet. Wie de tekst grondig bekijkt, stelt echter vast dat het keer op keer om beperkingen van de rechten van de gedetineerde gaat, ten voordele van het personeel. Als de gedetineerde meer tijd krijgt om zijn zaak voor te bereiden, is dat wel nadat het personeel in afwachting al maatregelen heeft genomen. In de toekomst komt er voor religiebeleving geen uitzondering meer op het isolement, niet alleen als de veiligheid dit eist, maar ook als sanctie⁷. Uitmaken of er een tuchtinbreuk bestaat, dan wel slechts een – lichter gesanctioneerde – poging daartoe (art. 131 BGRG) "dreigt aanleiding te geven tot juridisch-technische discussies omtrent het begrip poging". Schaft men dan de poging af en sanctioneert men enkel echte inbreuken? Neen, de poging en deelneming daaraan kunnen vanaf de inwerkingtreding worden bestraft met dezelfde sancties als de voltooide inbreuk. Daardoor maakt de wetgever de juridisch-technische discussie over poging en deelneming net extra belangrijk. Kamerlid Déom werpt als enige op dat het schrappen van dit onderscheid wel degelijk afwijkt van de basisprincipes van de BGRG en dat ook het strafrecht poging en voltooid misdrijf niet op gelijke voet plaatst. Antwoord van de minis-

ter: "Het gaat hier om een vereenvoudiging van de taak van de gevangenisdirecteur. De Raad van State heeft hieromtrent geen bemerkingen geformuleerd." Dat is waar, want die Raad van State zei enkel dat "het verkieslijk (is) te bepalen dat op de poging tot het plegen van en deelneming aan het vergrijp dezelfde straffen staan als op het vergrijp zelf, veeleer dan dat ze met het vergrijp worden gelijkgesteld". Die Raad moest bij hoogdringendheid advies geven en beperkte daarom haar onderzoek tot de rechtsgrond, de bevoegdheid en de voorafgaande vormvereisten. De minister rekent op de "redelijkheid en billijkheid" van de directeur zodat "de facto rekening wordt gehouden met de poging, zodoende kan er wel een differentiatie in de strafmaat zijn." En de mooie uitsmijter "het is de verantwoordelijkheid van de directeur om rechtvaardig op te treden."⁸ Niemand die dat betwijfelt, maar harder vloeken met de bedoeling van de BGRG, het invoeren van het legaliteitsbeginsel als bescherming tegen al te grote discretie en het daaruit vloeiend risico op willekeur, kan nauwelijks.

Hoe hardnekkig de oude gewoonten en de afkeer voor de formalisering zijn, blijkt uit de 'gedragscodes' die sommige gevangenissen opstellen naast de formele regels en reglementen. Ze bevatten een soort parallel, informeel tuchtrecht. Om de al te zwaar ervaren strikt geregelde tuchtprocedures te ontlopen, hanteert men 'goede en slechte punten' naar eigen inzicht toegekend door de penitentiaire beampten. Daarmee ondermijnt men sluiks het tuchtrechtelijk legaliteitsbeginsel dat centraal staat in de BGRG.

5. Het blijvende taboe op minimale dienstverlening bij stakingen

Opvallend luik van het parlementaire debat was de vergeefse poging van kamerlid Van Cauter om van de voorgestelde wetswijziging gebruik te maken om eindelijk een minimumdienstverlening in te voeren als het gevangenispersoneel staakt⁹. Veel penitentiaire beampten spannen zich letterlijk dag en nacht

in om de menswaardige strafuitvoering ook waar te maken in de instellingen. Toch kan een waarnemer zich niet van de indruk ontdoen dat ze niet allemaal de voor de copernicaanse hervormingen gevergde mentale klik kunnen of willen maken. Vooral het uiterst vaak grijpen naar het in theorie ultieme wapen van de staking, doet zelfs mensen met veel sympathie voor hun eisen afhaken¹⁰. Journalisten grinniken smalend dat het tegenwoordig nieuws is als er géén staking is in heel het Belgische gevangeniswezen. De altijd luidruchtige politievakbonden hebben zowel hun lokale als de federale oversten overtuigd dat ze het beu zijn om steeds te moeten inspringen voor de stakende penitentiaire beampten. Magistraten en advocaten geven publiek blijk van ergernis, wanneer rechtszittingen niet kunnen doorgaan vanwege de stakingen, wanneer consultaties in de gevangenis worden belet.

Voor toenmalig kamerlid Borginon was de goedkeuring van de BGRG al aanleiding om een wetsvoorstel in te dienen¹¹, dat echter nooit een ernstige bespreking kreeg. In het licht van de rechtspraak van het Hof voor de Rechten van de Mens lijkt een minimale dienstverlening in de gevangenissen net zo onvermijdelijk als in ziekenhuizen, bij politie of brandweer¹². Net zoals voor de advocaat bij het politieverhoor (Salduz) kan België het hoofd niet langer in het zand steken: als het in zowat alle andere Europese landen kan, dan zal het hof in Straatsburg geen oren hebben naar pleidooien gebaseerd op het 'unieke' van de Belgische situatie. Of dat bij wet dan wel bij CAO moet worden vastgelegd, is minder belangrijk. Het doet ook geenszins af aan de soms¹³ zeer legitieme¹⁴ eisen of verzuchtingen van het stakende personeel.

Minister van Binnenlandse Zaken Turtelboom plaatste daarom bij weer een staking de kwestie opnieuw op de politieke agenda. Haar collega van Justitie blokte de discussie echter af en vraagt te wachten op het sociaal overleg tussen zijn beleidscel en de drie grote vakbonden. Volgens de krant¹⁵ vindt hij 'minimale dienstverlening' een 'te beladen term'. Hij gaat daarom op zoek naar 'betere (sociale) conflictbeheersing' in het gevangeniswezen.

Als 'dienstverlening' een beladen begrip is voor het personeel van de gevangenen, dan is dat een onrustwekkend symptoom dat de eerste copernicaanse revolutie er nog niet volledig doorgedrongen is. Gelukkig bereikte de minister van Ambtenarenzaken een akkoord met de vakbonden die afzagen van 'wilde' stakingen¹⁶, waarna al vlug een stakingsaanzegging en een staking in de gevangenen volgden, die door een boze minister De Clerck werd bekritiseerd als "politieke staking"¹⁷. Ook het ACV hekelde de staking van de andere twee vakbonden en weet die aan een syndicaal 'machtsspel' in het gevangeniswezen¹⁸. Enkele dagen later bereikte de minister al een akkoord over bijkomend personeel.

Mevrouw Van Cauter liet het er bij. De door haar voorgestelde wetswijziging kwam er niet. Het lijkt niettemin een achterhoedegevecht: in eenieders belang, ook dat van het personeel, moet er een op andere sectoren of buitenlandse voorbeelden geïnspireerd model van minimumdienstverlening komen. Het conflict toont echter aan hoeveel openlijke en bedekte syndicale machtspolitiek de praktische implementatie van de BGRG kan bemoeilijken.

6. Opvallende afwezigen

Het valt op dat de artikelen die weldra (?) in werking zullen treden, meestal slechts een codificatie vormen van wat nu al gangbare praktijk of procedure is. Vaak betreft het rechten die de gedetineerden hoe dan ook hebben op basis van mensenrechtelijke rechtspraak (zoals bezoek, communicatie, eten, consultatie met advocaten of diplomaten,...) die aangepast worden aan de gevangenisrealiteit en de behoeften van de instellingen. Het valt daarentegen op dat over de inwerkingtreding van meer verregaande bepalingen, die echte nieuwe rechten bevatten of die extra kosten meebrengen, de stilte oorverdovend is. De minister rept bijvoorbeeld met geen woord over het extern toezicht op de per definitie erg gesloten wereld die de gevangenis is. De bestaande Commissies van Toezicht werken redelijk bij sommige gevangenen, maar nauwelijks of

niet bij andere. Het gaat grotendeels om vrijwilligers, die slechts beperkte ondersteuning genieten. Een (gedeeltelijke) professionalisering, die zich opdringt als men het inderdaad meent met het klachtrecht en als men het toezicht echt tanden wil geven, lijkt helemaal niet op de agenda te staan. De Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (CTG) lijst de problemen op¹⁹, maar lijkt de individuele commissies ook niet aan te sturen, zodat de Commissies veeleer reageren op aangekaarte problemen dan op zoek te gaan naar minder zichtbare problemen of wanpraktijken. Voor zover ons bekend, heeft nog geen enkele partij de suggestie van de CTG om haar onder de vleugels van het parlement te brengen en haar macht en onafhankelijkheid uit te breiden, opgepikt. Ze stond nochtans in het bij de Kamer ingediende jaarverslag²⁰.

Een andere opvallende vaststelling die vele waarnemers, en niet het minst de personeelsleden hebben gemaakt: om de doelstellingen van de BGRG²¹ te halen, zijn talloze bestaande gevangenisgebouwen gewoon niet geschikt. Toch is het Masterplan voor de gevangenen, wellicht uit vrees het nieuwbouwmomentum te verliezen, voor de nieuwe gevangenen van de 21^{ste} eeuw gaan werken met doordrukjes van de gevangenen uit de vorige eeuwen. Dit lijkt een grote en dure gemiste kans²².

7. Besluit

Eerder dan de kus van de droomprins die Doornroosje wekt, lijkt de nieuwe ingreep een judaskus voor de slapende Basiswet. Kleine wijzigingen kunnen natuurlijk: een al te verregaande bureaucratisering en een overbodige papierwinkel voor het personeel mag zeker kritisch worden bekeken. Dat zou dan wel moeten gebeuren na een open debat op basis van controleerbare gegevens. Vanuit het standpunt van de gedetineerden hebben de gevangenen zich immers nooit gekenmerkt door een geringe bureaucratie: aan regels, papiertjes en formulieren geen gebrek. Nu krijgt men de indruk dat enkel procedures die de werklast voor het personeel vergroten, hun

werk objectiveren en hun discretionaire bevoegdheden beperken, worden teruggedraaid, soms zelfs voor ze echt in werking zijn. Dit gebeurt bovendien niet op basis van een openlijk debat maar via de uitvoerende macht die een makke wetgevende macht voor het blok zet. De verontrustende aanwijzingen dat de door de wetgever gewilde copernicaanse revolutie sluiks, maar onmiskenbaar wordt teruggedraaid, stapelen zich op. De minister verradt het als hij zegt dat het "noodzakelijk [is] om de tekst af te stemmen op de penitentiaire realiteit en de praktische organisatie van de strafinrichtingen" en niet omgekeerd. Dat doet het ergste vrezen voor de – voor de gedetineerden zo belangrijke – artikelen waarvan de inwerkingtreding zelfs nog niet in zicht is. Het heeft er steeds meer schijn van dat in de gevangenissen de zon nog een tijdje om de aarde zal blijven draaien.

Eindnoten

¹ Getuige hiervan het themanummer 2004 van dit tijdschrift en in het bijzonder de bijdrage daarvan van A. NEYS, "Het gevangenisregime bekeken vanuit een rechtspositioneel oogpunt", *Ad Rem* 2004, nr. 6, 4-11. Over de wet zelf: M. STOFFELS, "Gevangeniswezen en rechtspositie gedetineerden", *Ad Rem* 2005, nr. 2, 28-33; N. STAESSENS, "Bemerkingen OVB op voorstel basiswet", *Ad Rem* 2005, nr. 2, 33.

² Zijn slechts in werking getreden: art. 98 (Samenstelling van de penitentiaire gezondheidsraad), art. 71, 72, § 1, 73, 74, § 1 tot 4 (godsdienst en levensbeschouwing), art. 4-6, 8-13 (basisbeginselen, met uitzondering van de overlegorganen); art. 105-118, § 9, 118, § 11, 119-121 (orde, veiligheid en gebruik van dwang) met uitzondering van art. 118, § 10.

³ Wetsontwerp tot wijziging van bepaalde artikelen van de Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden, *Parl.St. Kamer*, 52-2122/001, 3. Art. 8 tot 34 van de wet van 23 december 2005 houdende diverse bepalingen wijzigden eerder de BGRG al op een aantal punten, bijvoorbeeld art. 57 over personen en overheden waarmee de gedetineerden zonder controle briefwisseling

mag voeren. Zouden weldra in werking kunnen treden: art. 2, 16 (huishoudelijk reglement), 19 (informatie-onthaal), 32, 33, 34 (toegang tot gevangenis), 41, § 1 (verblijfsruimte), 42 (voeding), 44 (hygiëne), 45 (bezit eigen voorwerpen), 46 (eigen rekening), 47 (kantine), 53 (contact buitenwereld), 54-56 (briefwisseling), 58-63 (bezoek), 64-65 (telefoon en telecommunicatie), 66-68 (contact advocaten), 69 (contact diplomaten), 70 (contact media), 76-80 (vorming en vrije tijd), 87-97 en 99 (gezondheidszorg), 102-103 (sociale hulp- en dienstverlening), 104 (juridische bijstand), 122-146 (tucht) en 167, § 1-4 (toepasbaarheid op geïnterneerden).

⁴ Voor een stand van zaken: T. DAEMS, "Toeters noch bellen: vijf jaar basiswet gevangeniswezen en rechten van gedetineerden", *Fatik, Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen* 2010, nr. 125, 23-25.

⁵ Over deze heikele kwestie die nog niet definitief is beslecht: K. HANOULLE en F. VERBRUGGEN, "Fouille'-arrest? Foei, arrest! Het schaamteloos uitkleden van (de rechten van) gedetineerden", *Nullum Crimen, Tijdschrift voor straf- en strafprocesrecht*, 208-211. Zie voor kritiek vanwege het personeel: "Leuvense rechter vindt naaktfouilles mensonterend", 18 januari 2008, www.acv-gevangenissen.be/index.php?menu=Nieuws&pag=Lezen&id=381, geraadpleegd op 16 juni 2010.

⁶ Wetsontwerp tot wijziging van bepaalde artikelen van de Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden, *Parl.St. Kamer*, 52-2122/001, 3, zie ook de inleidende uiteenzetting van de minister in het rapport namens de Commissie Justitie, *Parl.St. Kamer*, 52-2122/006, 4.

⁷ Wel kan de afgezonderde nog bezoek krijgen van de vertegenwoordiger van de godsdienst of levensbeschouwing. Het parlement amendeerde art. 10 van het wetsvoorstel op dit punt, *Parl.St. Kamer*, 52-2122/006, 16-17.

⁸ *Parl.St. Kamer*, 52-2122/006, 15.

⁹ Het zogenaamde wetsvoorstel DOC 52 0875/001, cf. *Parl.St. Kamer*, 52-2122/006, 5.

¹⁰ S. SNACKEN, "Cipiers staken te snel, politieagenten dienen niet om gevangenen te bewaken", *De Standaard* 21 november 2009, 49; M. TASSIER, "Brief aan de cipiers, Staking treft gevangenen", *De Standaard* 23 januari 2010, 44.

Copernicus, Tantalus, Judaskus?


¹¹ Wetsvoorstel tot wijziging van de Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden teneinde de beschikbaarheid van het personeel van de gevangenissen te garanderen, *Parl.St. Kamer* 1 december 2005, 51-2131/001.

¹² Voor toelichting van dit standpunt: cf. F. VERBRUGGEN en K. MAGERMAN, "Straatsburgflash 2009", *Panopticon* 2010, 103 of F. VERBRUGGEN, K. MAGERMAN en S. DE DECKER, "Mensenrechten voor de Belgische strafrechtspraktijk: van sneeuwbal naar lawine", *Themis Straf- en strafprocesrecht*, cahier nr. 57, Brugge, die Keure, 32-33.

¹³ Dat er ook opmerkelijke voordelen zijn aan het statuut van penitentiair beampte in België (loon, pensioenleeftijd, ...) bleek uit het interview met dhr. Livien DE CLERCQ, gewezen directeur van de gevangenis van Gent, Radio 1, *De Ochtend* 28 mei 2010. De reactie van de vakbondswoordvoerder, de heer HOPPE, was dat "*die man tegen de vakbonden was*", maar over de inhoud weersprak hij hem niet. Het valt trouwens op dat er zich gelukkig nog steeds zeer veel kandidaten aanbieden wanneer de overheid bewakingspersoneel recruteert.

¹⁴ De evolutie van de gevangenispopulatie heeft het werk van het personeel moeilijker en gevaarlijker gemaakt.

¹⁵ YD, "De Clerck wil niet weten van minimale dienstverlening cipiers", *De Standaard* 8 maart 2010, 11.

¹⁶ Zie echter het standpunt van de ACOD-afgevaardigde in het arresthuis van Antwerpen: "*Wanneer er zich incidenten voordoen die een emotionele impact veroorzaken bij het personeel, en dat kan zeer ruim genomen worden* , *dan is het nog steeds mogelijk dat het personeel het werk neerlegt in afwachting van onderhandelingen. Dus de fabeltjes dat het personeel door dit protocol niet meer (spontaan) zou kunnen staken, zijn zoals ik al zei FABELTJES.*", <http://gevangenisforum.forumup.be/ptopic741-gevangenisforum.html>, geplaatst op 23 april 2010, geraadpleegd op 16 juni 2010.

¹⁷ FDS, LVI, "Staking cipiers is zuiver politiek", *De Standaard* 25 mei 2010, 3. Ook eerdere ministers van justitie botsten al hard met de vakbonden: "Cipiers zijn onredelijk, zegt Verwilghen", *De Standaard* 4 mei 2002.

¹⁸ "Politiek of niet...maar vooral zinloos", 25 mei 2010, www.acv-gevangenissen.be/index.php?menu=Nieuws&pag=Lezen&id=643, geraadpleegd op 16 juni 2010.

¹⁹ J. DE WIT, "Toezichtsraad Gevangenissen zeer negatief over beleid", *Gazet van Antwerpen* 14 mei 2009, www.gva.be/dekrant/experts/johndewit/toezichtsraad-gevangenissen-zeer-negatief-over-beleid.aspx, geraadpleegd op 16 juni 2010.

²⁰ SDG, "Tachtig procent van de gevangenen heeft drugsproblemen", *De Standaard* 14 mei 2009.

²¹ Re-integratie, normalisering van het leven binnen de muren zodat het zo weinig mogelijk afwijkt van het 'normale' leven daarbuiten, herstel en beperking van de door de detentie veroorzaakte schade (bovenop het door de overheid gewilde vrijheidsverlies).

²² Zie over deze materie: *Gevangenissen voor de 21^e eeuw: Opportuniteit of gemiste kans?*, *Thema-nummer Orde van de Dag* 2009, aflevering 48, of de bespreking ervan V. SCHEIRS, "Haast en spoed is zelden goed...Het debat over de gevangenissen van de eenentwintigste eeuw geopend", *Fat-tik, Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen* 2010, nr. 125, 26-28.

Psychologische impact van de voorlopige hechtenis op de persoon



Dr. Max Vandenbroucke, psychiater

Dr. Max Vandenbroucke, psychiater, was van 1992 tot 2008 diensthoofd van de psychosociale dienst, F.O.D. Justitie

VERTREKPUNT

Een persoon wordt aangehouden bij het vermoeden van strafbaar gedrag. Deze vrijheidsberoving is een ingrijpende maatregel, en kan psychologische en sociale problemen veroorzaken.

Maar vooraf twee bemerkingen: er wordt altijd gesproken over drie categorieën: preventief gehechten, veroordeelden en geïnterneerden, maar tussen veroordeelden en geïnterneerden enerzijds en preventief gehechten anderzijds is er een essentieel verschil: preventief gehechten zijn juridisch onschuldig in afwachting van een berechting, ze verblijven evenwel in de gevangenis.

Een tweede bemerking: er is onderscheid tussen de psychologische impact van de preventieve hechtenis op een normaal functionerende persoon en de invloed van deze hechtenis op een persoon met een psychiatrische problematiek.

Vanuit deze ALGEMENE thema's als voorbereidend kader zullen we het PARTICULIERE probleem van de psychologische impact van de preventieve hechtenis op de persoon voorstellen.

ALGEMEEN

1. De plaats van de gevangenis in de gemeenschap

1.1. Van preventieve hechtenis tot de strafuitvoering van de moderne tijden

De gevangenis heeft haar eigen geschiedenis. Reeds in de oudheid zijn er gevangenis en geweest vooral voor preventieve hechtenis in afwachting van een proces. Lezen we niet in de "Cratylus van Plato dat het lichaam de kerker is van de ziel in afwachting van ...".

Ook in het Frankrijk van het ancien regime functioneerde de gevangenis als huis van preventieve hechtenis en van moeilijk te classificeren groepen.

Maar het is pas met de Codeveranderingen na de Franse revolutie dat de gevangenis een belangrijke straf is geworden.

Voor de vrije gemeenschap die na deze revolutie werd uitgebouwd, wordt de onvrijheid van de gevangenis als 't ware de natuurlijke straf¹. Het doel van de gevangenis werd de schuldingen straffen en hen verbeteren².

Een idee van rehabilitatie is in de loop van de geschiedenis vaak met de straf verbonden geweest³.

1.2. De crisis van de gevangenis

Maar van meet af aan is de gevangenis een systeem in crisis geweest, een systeem waar sprake was van hervormingen: crisis en hervormingen vormen als 't ware het programma van de gevangenis; wellicht mogen wij

psychologische impact voorlopige hechtenis

de Franse socioloog Boudon geloven als hij verklaart dat de gevangenen, ondanks alle kritiek, overeind gebleven zijn omdat men tot de dag van vandaag niets beters gevonden heeft⁴.

De crisis speelt zich af op twee vlakken. Enerzijds zijn de leefomstandigheden in de gevangenen in de loop van de negentiende en de twintigste eeuw vaak een groot probleem geweest, alhoewel de situatie per gevangenis soms erg verschillend kan zijn. Een dramatische overbevolking is nu voor bepaalde gevangenen een impasse geworden. Het is zelfs verwonderlijk dat er niet meer drama's gebeuren.

Anderzijds is er ook de crisis van het rehabilitatie-idee: 'beter worden blijkt wel eens een illusie'.

De voorbije jaren zijn er wel bepaalde leefomstandigheden in gunstige zin veranderd. Er blijven wel negatieve punten: één man/één cel blijft voor de preventief gehechten de uitzondering. Het samenleven van twee, drie personen in een beperkte ruimte van 3,75 m op 2,10 m kan aanleiding geven tot kortstondige vriendschappen en bondgenootschappen maar kan ook de oorzaak worden van grote spanningen en gewelddadig gedrag: er zijn reeds doden gevallen in duocellen.

De organisatie van de kledij beantwoordt nog altijd niet aan de hygiënische voorwaarden en getuigt van weinig respect voor de persoon van de preventief gehechte, maar er zijn ook gunstige veranderingen.

De vernederende nachtemmer blijkt de uitzondering geworden te zijn, er kan geregeld gedoucht worden. Ofschoon ze nog vele uren per dag in hun cel verblijven, kunnen ze toch twee tot drie keer per dag gaan wandelen, en kunnen in bepaalde arresthuizen, de preventief gehechten deelnemen aan de gevangenisactiviteiten.

De overbevolking in de gevangenen zorgt voor impasses: in België verblijven er (18/04/2010) 10.095 in de gevangenis terwijl de capaciteit 8.446 bedraagt.

Het toenemende veiligheidsbetoog in de maatschappij is één van de kaders van deze

overbevolking.

Dit veiligheidsbetoog toont zich onder meer:

- in een strenger wordende strafuitvoering;
- in een toename van het aantal langgestraften;
- in het verdubbelen van het aantal seksuele delinquenten in de gevangenis in tien jaar tijd: van 799 in 1996 tot 1.738 in 2007;
- in het opnieuw toepassen van de maatregel "van het ter beschikking stellen van de regering". Deze maatregel was in de jaren negentig aan het uitdoven, maar is na de situatie Dutroux terug actueel geworden. Het is een "strengere" maatregel: naast zijn straf krijgt de betrokkene nog een T.B.R.-maatregel, meestal drie, vijf of tien jaar, die hetzij in vrijheid, hetzij in de gevangenis kan worden uitgevoerd.

Justitie plant nu enkele nieuwe gevangenen maar heeft de voorbije jaren onvoldoende rekening gehouden met het toenemend veiligheidsbetoog en heeft in feite nooit een proactieve capaciteitspolitiek gevoerd.

1.3. Het behandelingskarakter van de gevangenis

De gevangenis is geen psychiatrisch ziekenhuis, geen therapeutisch centrum maar de sociale ruimte van de straf van de vrijheidsberoving.

Wat de zorg betreft, gaat het in de gevangenis in de eerste plaats over de rechten van de mens op het medico-psycho-sociale vlak: de vragen op sociaal, op psychologisch en op psychiatrisch vlak moeten kunnen beantwoord worden, spanningen en crisissituaties moeten kunnen opgevangen en georiënteerd worden. Verder moeten wij beseffen dat de gevangenen geen eenheid vormen, iedere gevangenis is verschillend en heeft een "eigen ziel".

Wie van de halfopen gevangenis te Marneffe, een kasteel met bijgebouwen in een prachtig park, naar de gevangenis van Lantin gaat, komt in een andere wereld terecht. Dit verschil toont zich ook in de psychiatrische noden en het antwoord hierop. In bepaalde ge-

vangenissen is de nood beperkt en beheersbaar, in andere gevangenissen is de nood niet te overzien en kunnen de vragen nauwelijks beantwoord worden, wat in feite het geval is in de overbevolkte arresthuizen te Antwerpen en te Vorst.

2. De gegevens

Het aantal preventief gehechten:

Globaal: in 2009 werden er 12.240 preventief gehechten opgesloten in de gevangenis, 34,7% van de globale populatie.

Aantal per arresthuis in 2009

Antwerpen	2.250
Mechelen	185
Turnhout	328
St. Gillis	82
Vorst	2.504
Leuven-Hulp	217
Nijvel	218
Berkendael	175
Brugge	696
Ieper	213
Gent	669
Oudenaarde	109
Dendermonde	459
Bergen	430
Doornik	208
Jamioulx	639
Lantin	1.182
Verviers	254
Hoei	102
Hasselt-Nieuw	580
Aarlen	151
Namen	436
Dinant	153

3. De politiek inzake de preventieve hechtenis

De opeenvolgende ministers van Justitie hebben altijd belangstelling getoond voor de problematiek van de preventieve hechtenis

en hebben altijd gesteld dat de preventieve hechtenis dient beperkt te worden tot diegenen voor wie het noodzakelijk is.

In de beleidsnota van minister De Clerck⁵ wordt dit bevestigd. Verder lezen we in deze nota dat er “tot 1990 geen alternatieven bestonden voor de voorlopige hechtenis. De onderzoeksrechter kon de verdachte enkel aanhouden of vrijlaten. Met de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis krijgt de onderzoeksrechter de mogelijkheid om personen in vrijheid te laten mits naleven van opgelegde voorwaarden (“vrijheid onder voorwaarden, V.O.V.”). Ambulante en residentiële medico-psycho-sociale zorg kunnen tot deze voorwaarden behoren.

Verder lezen we dat “ondanks de alternatieven waarover de onderzoeksrechter thans beschikt, de in verdenkingsgestelden een grote groep van de detentiepopulatie vormen”, en dat de “informatie ontbreekt over het vorderings- en aanhoudingsbeleid van parketmagistraten en onderzoeksrechters inzake de voorlopige hechtenis”.

Wij mogen aannemen dat ook hier het veiligheidsbetoon op de achtergrond staat. Verder wordt in deze nota gesteld “dat een uitbreiding van de toepassing van vrijheid onder voorwaarden ongetwijfeld mogelijkheden biedt”: wellicht een vrome wens, welke nooit mag vergeten worden.

PARTICULIER “IN DE GEVANGENIS TUSSEN “LIJDEN” EN “AANPASSEN”

1. De bronnen

Bij de evaluatie van de psychologische en psychopathologische reacties bij een preventieve hechtenis zou kunnen verwacht worden dat een studie van de bronnen als de studies inzake de psychopathologie bij gedetineerden, als de wereld van de drugs en druggebruikers in de gevangenis, en als de activiteiten van de zorgpsychiater enkele wegwijzers zou kunnen geven.

psychologische impact voorlopige hechtenis

1.1. De studies

In België zijn er geen wetenschappelijke studies over de psychopathologie bij gedetineerden, over de psychologische en psychopathologische reacties bij preventief gehechten.

Er zijn zelfs geen wegwijzers, hoogstens impressies: als bijvoorbeeld, wat het aantal psychotici (verwarden) bij de preventief gehechten en de veroordeelden betreft: gedurende vele jaren werd er een honderdtal weerhouden. Nu is er sprake van een vierhonderdtal. Maar deze cijfers zijn niet wetenschappelijk gegrond, het gaat hoogstens over impressies. Over de geïnterneerden (aantal, diagnoses) zijn er wel studies, welke wellicht niet formeel wetenschappelijk zijn, maar toch nuttige wegwijzers zijn, waarop een beleid kan steunen⁶. In het algemeen wordt gesteld, ook in verband met de gevangenis van de omliggende landen, dat de psychopathologie bij de gedetineerden (er wordt meestal geen onderscheid gemaakt tussen veroordeelden en preventief gehechten), soms in dramatische zin, toeneemt. Soms wordt er gesproken van 25%, wat mijn inziens (te) hoog ingeschat is.

1.2. Drugs, druggebruikers en gevangenis

Hierbij mag de volgende vraag gesteld worden: in welke mate kan onze kennis inzake drugs en druggebruikers in de gevangenis ons iets leren over de eventuele spanningen van de preventief gehechten en in welke mate de preventief gehechte hiervoor soelaas zocht en vindt in drugs.

Wat de drugsituatie in de gevangenis betreft: sinds jaren is er sprake van een toename: van 1% illegale druggebruikers in 1970 tot 50% in 1999 en de voorbije jaren lijkt het druggebruik eerder toe te nemen dan te verminderen. Maar druggebruik in de gevangenis wijst niet altijd op de aanwezigheid van psychopathologie. Wij moeten bij de illegale druggebruikers in de gevangenis een onderscheid maken tussen de vele, redelijk normaal functionerende “recreatieve” druggebruikers en het beperkt aantal drugverwarden.

Het grote probleem bij illegaal druggebruik in de gevangenis is het “klein Chicago” van de drugsceïne met bedreigingen, racketering en geweld.

Algemeen wordt aanvaard dat er een verband bestaat tussen de toename van de psychopathologie in de gevangenis en de toename van drugs en geweld.

Als besluit: een preventief gehechte die in vrijheid geen drugs nam, zal wellicht in de gevangenis soelaas zoeken in drugs: ze zijn immers gemakkelijk te verkrijgen, maar dat is niet de algemene regel. Bepaalde druggebruikers zullen van hun preventieve hechtenis gebruik maken om zich te onttrekken, maar anderen zullen, zoals in vrijheid, “gedetermineerd” drugs zoeken en gebruiken.

1.3. De activiteiten van de zorgpsychiater

De vraag rijst of uit de activiteiten van de zorgpsychiater afleidingen kunnen gemaakt worden inzake de psychologische impact van de voorlopige hechtenis.

De zorgpsychiater heeft – schematisch – vier activiteiten: consultaties, psychiatrische opvolging, beheer van crisissituaties (psychotische stoornissen, opwindingsstoornissen, depressieve toestanden met zelfmoordsituaties) en het organiseren van een wachtdienst. Hierbij zijn er wel voorafgaande opmerkingen: de zorgpsychiater verzorgt alle gedetineerden, zonder onderscheid.

Verder worden door de zorgpsychiater preventief gehechten met psychiatrische ziektebeelden als psychotische toestanden begeleid, ziektebeelden welke er reeds waren voor de preventieve hechtenis.

Het is niet altijd gemakkelijk een onderscheid te maken tussen het ziektebeeld als dusdanig en de invloed van de preventieve hechtenis op het ziektebeeld: in de meeste arresthuizen is er geen passende sociale ruimte voor een opvang waardoor verdere desintegratie mogelijk wordt, maar bij bepaalde psychotici brengt de gevangenisstructuur rust en begrenzing.

Voor het evalueren van de psychologische impact zijn twee activiteiten belangrijk: de consultaties en het beheer van de crisissituaties (inzonder de depressieve toestanden met zelfmoordsituaties).

Wat de psychiatrische consultaties betreft: het gaat vaak in de eerste plaats om een vragen en een eisen van slaappillen, van angstwerende en rustgevende medicatie, met vaak een verslavend karakter.

De psychiater wordt als 't ware in de rol van "illegale apotheker" of "drugdealer" geduwd. Ofschoon altijd een voorzichtig voorschrijfgedrag aanbevolen wordt, zijn er psychiaters met een permissief voorschrijfgedrag en zijn er met een remmend!

Verder is er het probleem van de clandestiene markt, waar tegen hoge prijzen bepaalde medicatie verhandeld wordt.

Is de situatie te dramatiseren? Wat leren ons bijvoorbeeld de cijfers?

Ofschoon er geen wetenschappelijke studies zijn, zijn de gegevens betreffende de Hulpgevangenis te Leuven "impressies" waarmee kan gewerkt worden:

Op 04/05/2010 verblijven er in de Hulpgevangenis 203 gedetineerden.

Van deze 203 gedetineerden zijn er 83 (40%) preventief gehechten.

Van deze 83 beklaagden zijn er 25 die dagelijks psychofarmaca nemen (30%).

Van deze 25 personen nemen er 15 rustgevende, angstwerende medicatie.

18 personen nemen een slaappil, waarvan 7 enkel een slaappil.

De indicatie tot deze medicatie is meestal een angst-, spannings-, en malaisegevoel of een slaapprobleem.

De inname van dergelijke medicatie betekent evenwel niet altijd dat er sprake is van een belangrijke psychiatrische stoornis. Er zijn preventief gehechten die lijden, maar hiervoor geen medicatie vragen, anderen passen zich aan maar vragen toch medicatie.

Ofschoon wij uitermate voorzichtig moeten zijn met extrapolaties, moet het (voorgeschreven) medicatiegebruik in deze gevangenis niet gedramatiseerd worden.

Wat nu de depressieve toestanden met zelfmoordsituaties en zelfmoorden betreft: verwacht kan worden dat de preventieve hechtenis dergelijke situaties zou kunnen teweegbrengen.

Dit wordt niet bevestigd door de cijfers: van de 83 preventief gehechten van de Hulpgevangenis nemen er 2 antidepressiva, verwonderlijk voor een maatschappij waar er gemakkelijk naar antidepressiva gegrepen wordt.

Wat de zelfmoorden betreft, toch een belangrijk teken van psychisch welzijn:

- 1992: 12/19.058 (totale populatie)

- 2009: 12/18.001 (totale populatie)

Dat blijft, in zekere mate, beperkt: enerzijds zullen de gevangensmuren zelfmoord beperken, maar tegelijkertijd zijn er in een gevangenis veel (clandestiene) wegen om aan medicatie te geraken waarmee zelfmoord kan gepleegd worden.

De cijfers van de antidepressiva en van de zelfmoorden zijn wat ze zijn, en sluit het (gemaaskeerde) leed bij veel preventief gehechten niet uit.

2. De fenomenologie van de preventief gehechte

Iedereen kan in de gevangenis komen, niemand staat boven de twijfel: ook de nog steeds beroemde Engelse letterkundige Oscar Wilde (1854-1900) zal wellicht nooit gedacht hebben ooit in de gevangenis te zullen terecht komen⁷.

Mede hierdoor kan de persoonlijkheid van de preventief gehechte verscheiden zijn: van normaal tot ernstig gestoord. Maar wie ze ook zijn, wat ze ook gedaan hebben, een aanhouding is altijd een ingrijpende maatregel, betekent een radicale breuk: de contacten worden verbroken, er is het verlies van werk, de sociale rechten, welke nochtans noodzakelijk zijn om te kunnen functioneren in onze maatschappij, worden ontregeld, alhoewel op dit vlak de laatste jaren veel in gunstige zin veranderd is; er zijn geldelijke bekommernissen, er zijn grote en kleine beslommeringen. Mede omwille van de verscheidenheid van sociale

psychologische impact voorlopige hechtenis

en persoonlijkheidssituatie wordt op uiteenlopende wijze gereageerd. Volgens bepaalde hulpverleners en onderzoekers zorgt de gevangenis alleen voor schade. Sommigen worden inderdaad in het diepste van hun persoon geraakt, voelen zich vernederd door de rituelen van de gevangenis, voelen zich angstig en gespannen in verband met het gerechtelijk onderzoek, met de te verwachten straf. Anderen zijn alleen maar ongelukkig omdat ze gevat werden en maken al onmiddellijk nieuwe delinquenten plannen. Bepaalde “marginalen” zijn soms opgelucht na maanden “zwarte sneeuw” eindelijk eens rustig te kunnen eten en slapen. Bepaalde gedragsgestoorden, die soms nauwelijks een strafbare daad gesteld hebben, komen in de gevangenis terecht omdat ze zich in vrijheid niet of nauwelijks kunnen handhaven, en de gemeenschap tot op heden geen passende voorzieningen voor hem gebouwd heeft: de gevangenis is dan soms de enige plaats waar ze nog gewenst zijn en waar ze nog wat waardering krijgen.

Druggebruikers die een ander delict gepleegd hebben dan gebruik en/of dealen op een beperkte schaal kunnen aangehouden worden. De ontberingsverschijnselen na de aanhouding moeten kunnen opgevangen worden. Als de gevangenis iets kan doen voor deze preventief gehechten, is het een passende begeleiding aanbieden bij deze ontwenning, mede door het structurerend kader van een gevangenis.

Verder een belangrijk gegeven: er zijn ook veel preventief gehechten die de indruk geven en niet alleen een indruk, zich zonder veel leed te kunnen aanpassen.

In termen van diagnoses komen wij bij de preventief gehechten volgende klinische beelden tegen: malaise- en spanningstoestanden, angst- en depressieve gevoelens, slaapproblemen, psychosomatische reacties, psychotische stoornissen, opwindingsstoestanden en agressieve reacties.

3. De zorg

Hierbij maken wij onderscheid tussen **MENSEN** en **VOORZIENINGEN**.

3.1. De mensen

3.1.1. De formele hulp

Hierbij hebben wij een veelheid van personen en disciplines die zorg kunnen geven aan preventief gehechten.

- De penitentiaire gezondheidsdienst: verplegers, huisartsen, zorgpsychiaters, de zorg-equipen (psychiater, psycholoog, verpleger, ergotherapeut, bewegingstherapeut).
- De experts van de psychosociale dienst: ofschoon de prioritaire opdracht van deze dienst expertise is bij de invrijheidstellende maatregelen, gebeurt het ook, zeker bij noodsituaties bij preventief gehechten, dat op deze experts een beroep gedaan wordt.
- Diensten van de gemeenschappen: maatschappelijke werkers, criminologen en psychologen bevoegd voor hulpverlening aan gedetineerden.

3.1.2. De informele hulp

Hierbij denken wij aan bepaalde directies, bepaalde penitentiaire beampten, aan de aalmoezeniers, de morele consultants en de talrijke “bezoekers” die voor bepaalde preventief gehechten belangrijk kunnen zijn. Bij de hulpverlening gaat het over veel mensen, maar coördinatie en communicatie kunnen vaak beter.

In kleinere arresthuizen kan er een evenwicht zijn tussen nood en antwoord hierop, maar in de overbevolkte arresthuizen zoals in Antwerpen en in Vorst overstijgt de nood de zorgmogelijkheden, vooral omdat de voorzieningen aldaar nog ontoereikend zijn (zie verder).

3.2. De voorzieningen⁸

Hierbij denken we in de eerste plaats aan de psychisch gestoorde preventief gehechten. Deze voorzieningen zijn sociale ruimten met een bepaalde architectuur en met een eigen organisatie van spelregels en rituelen.

Hierbij zijn wij ook bewust te gaan van de realiteit naar de utopie.

In de eerste plaats denken wij aan de psychiatrische afdeling en “annexe” in de gevangenissen waar een commissie ter bescherming van de maatschappij zetelt: er zijn er acht: Antwerpen, Gent, Leuven, Vorst, Bergen, Jamioulx, Namen, Lantin.

Gedurende een lange periode werden deze afdelingen “vergeten” maar sinds enkele jaren is er aandacht hiervoor met een renovatiepolitiek (Lantin, Antwerpen, Bergen), en met de integratie van de zorgequipes.

Het doel (wat zeker nog niet bereikt is) is een goed omkaderde psychiatrische eenheid met een omschreven doelgroep, eventueel in samenwerking met een regionaal psychiatrisch ziekenhuis.

Verder moet er aandacht gegeven worden aan de “therapeutische veiligheidscel” (een beleefder woord voor het “cachot”): dit kan veel beter, maar dat geldt niet alleen voor de gevangenissen maar ook voor de psychiatrische klinieken.

De opvang van psychotici is hierbij belangrijk: bij de preventief gehechten zijn er altijd enkele, maar twee tot drie zijn voldoende om een gevangenisstelsel te ontworpen.

Een andere oplossing, waar al jaren naar gevraagd wordt, is de uitbouw van twee psychiatrische eenheden van 32 bedden elk, één in het Noorden, één in het Zuiden, laagdrempelig en goed omkaderd, maar – voorlopig – blijft dit project een utopie.

BESLUIT

De preventieve hechtenis is lange tijd de enige functie van de gevangenis geweest, maar met de moderne tijden is ze ook belangrijk geworden voor de strafuitvoering. De gevangenis is altijd een systeem in crisis geweest, er is altijd sprake geweest van hervormingen.

De leefomstandigheden zijn er vaak, mede door de overbevolking, dramatisch geweest, maar de voorbije jaren is er veel, ook voor de preventief gehechten, in gunstige zin veranderd.

De gevangenis is geen therapeutisch centrum maar de sociale ruimte van de straf van de vrijheidsberoving: aandacht moet gaan naar de rechten van de mens op het medico-psycho-sociale vlak.

De preventieve hechtenis blijft een ingrijpende maatregel en bepaalde gevangenisritten zijn vernederend.

Vermits iedereen in de gevangenis kan terecht komen en niemand boven de twijfel staat, kan de persoonlijkheid van de preventief gehechte gaan van normaal tot ernstig gestoord en wordt hierdoor op uiteenlopende wijze gereageerd.

Bepaalde preventief gehechten passen zich aan, bij anderen is er veel lijden, soms gemaskeerd. Volgende beelden komen wij bij de preventief gehechten tegen: malaise- en spanningstoestanden, angst- en depressieve gevoelens, slaapproblemen, psychosomatische reacties, psychotische stoornissen, opwindingsstoestanden en agressieve reacties.

Een beperkt onderzoek naar gebruik van psychofarmaca bij preventief gehechten (niet wetenschappelijk representatief, maar een wegwijzer) toont aan dat de grote meerderheid van preventief gehechten (70%) geen psychofarmaca gebruikt, wat verrassend is. Ook het aantal zelfmoorden is beperkt.

Heel wat personen (verplegers, geneesheren, psychiaters, psychologen, maatschappelijk werkers) zijn betrokken bij de zorg van preventief gehechten, maar in de grote arresthuizen te Vorst en te Antwerpen overstijgt de nood de zorgmogelijkheden.

De sociale ruimte voor de opvang van psychisch gestoorde is ontoereikend.

Naar de toekomst zijn er actiepunten:

- coördinatie en communicatie tussen zorgverstrekkers;
- de sociale ruimtes voor zorg moeten uitgebouwd worden;
- wetenschappelijke studies inzake psychologie en psychopathologie van de gedetineerden (ook preventief gehechten).

Kleos,
dirigeer
uw kantoor
zonder zorgen
www.kleos.be



Eindnoten

¹ “Un des plus ardents désirs de l’homme, c’est d’être libre: la perte de sa liberté sera le premier caractère de sa peine”, M. LEPELLETIER DE SAINT-FARGEAU, *Archives parlementaires*, 23 mai 1791, Volume 26, p. 237.

² “et ne saurait-on concevoir un système pénal qui opérât ce double effet, et de punir le coupable et de le rendre meilleur?”, M. LEPELLETIER DE SAINT-FARGEAU, *ibid.*, p. 323.

³ “que celui qui a été puni se corrige et s’amende”, Jean BOUTEILLER, conseiller au Parlement ou le grand coutumier général de pratique civile et canonique, édition de 1603, p. 183 in: Degon Pierre, *Le temps de prisons*, Parijs, Editions universitaires, 1975, p. 24.

⁴ “Pourquoi la prison a-t-elle survécu à cette condamnation de la part des spécialistes? La réponse banale et sans doute acceptable serait qu’on a rien trouvé de mieux”, R. BOUDON, *L’idéologie*, Parijs, Fayard, 1986, p. 197.

⁵ Stefaan DE CLERCK, Minister van Justitie, *Straf- en strafuitvoeringsbeleid, overzicht en ontwikkeling, I. Het vooronderzoek in strafzaken – de voorlopige hechtenis, I. Situering*, p. 9.

⁶ P. COSIJNS, C. D’HONDT, D. JANSSENS, E. MAES en R. VERELLEN, “Geïnterneerden in België, de cijfers”, *Panopticon* 1 januari-februari 2007, pp. 46-57.

⁷ Oscar WILDE werd op het einde van de 19^e eeuw wegens een homoseksuele relatie tot een gevangenisstraf veroordeeld. Hierdoor werd hij ook uit de maatschappij gestoten. “Prisonnier, mon frère, il est douteux que Wilde aie jamais pensé avant sa condamnation qu’il existât des prisons. S’il y a pensé, c’est avec la conviction tacite qu’elles n’étaient pas faites pour les hommes de sa qualité. Ayant voulu mettre la loi à son service, il lui fut servi. C’est alors qu’il sut qu’il y avait de prisons. Auparavant, il n’y pensait pas, le Savoy était chauffé”, Albert CAMUS.

⁸ Max VANDENBROUCKE, *Strafrecht en psychiatrie, opstellen over internering, geïnterneerden, preventief gehechten en veroordeelden met psychiatrische problemen*, Zaventem, Drukkerij Graffimmo, 2010.

Kleos, uw nieuwe rechterhand

Deze online-tool koppelt technologisch vernuft aan optimaal gebruiksgemak voor elke advocaat. Zo bent u in staat om uw kantoor nog eenvoudiger, vrijer en efficiënter te runnen. U kunt uw administratie opvolgen en uw dossiers beheren van op eender welke locatie en op elk moment van de dag... of nacht. En met volledige support en back-up van Kluwer.

- Gemoedsrust
- All-in-one oplossing
- Flexibiliteit
- Gebruiksgemak

Kleos is een gebruiksvriendelijke, complete en razendsnelle tool om uw administratie en dossiers te beheren, van opstart tot facturatie. Ook uw agenda, het beheer van uw contacten, boekhouding, berekeningen en toegang tot de Jura databank zijn geïntegreerd in deze online applicatie. Elk dossier zit slechts één muisklik van u vandaan, waardoor zowel de informatiedoorstroming tussen uw medewerkers als de service die u uw cliënten verleent optimaal verloopt.

Ontdek het hele juridische gamma voor advocaten op de vernieuwde website www.kleos.be.

Of bel gratis naar **0800 14 500** en maak vrijblijvend een afspraak met één van onze vertegenwoordigers.

www.kleos.be - info@kleos.be



Kluwer

a Wolters Kluwer business

De problematiek van

*Advocaten
aan het
woord*

Vindt u dat er bij de aanhouding (en controle hierop) een correcte toepassing gebeurt van de Wet op de Voorlopige Hechtenis?

Meester John Maes
Balie Antwerpen



De grens tussen de voorlopige hechtenis en de (onwettige) voorbestrafing is soms heel dun. Mijns inziens is dit het rechtstreekse gevolg van de gebrekkige strafuitvoering in ons land. Het gevaar bestaat dat onderzoeksgerechten gaan rekening houden met het feit dat de aangehouden in verdenking gestelde na invrijheidstelling geen effectieve vrijheidsberoving bij strafuitvoering zal moeten ondergaan en daardoor de voorlopige hechtenis langer laten duren. Ook het on-eigenlijke gebruik van de voorlopige hechtenis ingevolge een gebrek aan medewerking, het ontkennen der feiten of het zich beroepen op het zwijgrecht is niet uitzonderlijk en moet absoluut vermeden worden. Er kan dan ook niet genoeg nadruk worden gelegd op het feit dat de voorhechtenis een absolute uitzonderingssituatie is waarbij de wet op de voorlopige hechtenis op de meest stringente wijze dient te worden geïnterpreteerd, zowel bij de initiële aanhouding als bij de beoordeling over de handhaving van het mandaat.

Paul Bekaert
Gewezen Stafhouder
Balie Brugge



“Wij zijn rechters ten gronde in het diepst van ons gedachten”

Deze parafrase op het vers van Kloos geeft weer wat onderzoeksrechters, raadkamers en Kamers van Inbeschuldigingstelling vaak denken bij het opleggen van voorlopige hechtenis.

Overtuigd van de schuld van de verdachte leggen zij in heel wat gevallen hem in feite een voorlopige straf op. De motivering is er enkel voor de vorm.

de voorlopige hechtenis

Hoe ervaart u, in het kader van de voorlopige hechtenis van iemand, de rol en de invloed van de media?	Vindt u dat er voldoende alternatieven zijn voor de voorlopige hechtenis?
<p>De rol van de media in strafzaken mag zeker niet onderschat worden. Naar de voorlopige hechtenis toe kan de druk van de media van invloed zijn op de beslissing van een onderzoeksrechter of een onderzoeksgerecht omtrent de vrijheidsbeneming. Anderzijds springt de media bijzonder onvoorzichtig om met het vermoeden van onschuld dat nog steeds van toepassing is in het kader van een voorlopige hechtenis en schuwt de pers niet het in beeld brengen van een aangehoudene of het weergeven van zijn volledige identiteit.</p> <p>Ook het lekken van bepaalde informatie betreffende een lopend geheim onderzoek naar de pers toe, zou systematisch moeten vervolgd worden door het Openbaar Ministerie. Het vermoeden van onschuld en het recht op privacy moeten het helaas vaak afleggen tegen de zucht naar sensatie en het halen van zo hoog mogelijke kijkcijfers.</p>	<p>Een invrijheidstelling onder detentievervanging de voorwaarden moet steeds met alle mogelijke middelen nagestreefd worden, veeleer dan iemand zondermeer van zijn vrijheid beroven. Vermits er geen limitatieve lijst van voorwaarden bestaat, hebben onderzoeksrechters en onderzoeksgerechten de grootst mogelijke vrijheid om dergelijke voorwaarden op te leggen en dient er geen wettelijke aanpassing ter zake te geschieden.</p> <p>Belangrijk is wel dat deze voorwaarden controleerbaar, efficiënt en geënt zijn op de persoon en het beweerde misdrijf. Een mogelijk alternatief, waarvoor wettelijk ingrijpen wel noodzakelijk is, betreft het elektronisch toezicht toe te passen in het kader van de voorlopige hechtenis. Ikzelf ben hier voorstander van omdat een dergelijk systeem een mogelijk vluchtgevaar, collusiegevaar en recidivegevaar kan neutraliseren, voor zover het huidige systeem uitgebreid en geperfectioneerd wordt, bijvoorbeeld via gps-toepassing.</p>
<p>De man in de straat wil de voorlopige hechtenis gewoon gebruiken als onmiddellijke uitvoering van een straf. Sommige onderzoeksgerechten verwijzen zelfs bij de handhaving naar de publieke opinie. Bij communicatie met het publiek schendt het Openbaar Ministerie op grote schaal het geheim van het onderzoek en het vermoeden van onschuld. Dergelijke perscampagne beïnvloedt zeker de beslissing tot handhaving van de voorlopige hechtenis.</p>	<p>Het eerste alternatief is dat de onderzoeksrechter en onderzoeksgerechten strikt de wet op de voorlopige hechtenis toepassen. Indien zij de wettelijke voorwaarden zouden toepassen, dan zouden de aanhoudingsmandaten en handhavingen minstens gehalveerd worden. Verder komt het huisarrest met gebruik van enkelband op de eerste plaats toe aan gedetineerden in voorhechtenis in plaats van aan gevangenen die reeds veroordeeld zijn. Ook het gebruik van vrijlating met voorwaarden zou op veel grotere schaal kunnen worden toegepast.</p>

Vindt u dat er bij de aanhouding (en controle hierop) een correcte toepassing gebeurt van de Wet op de Voorlopige Hechtenis?

Tom Bauwens
Balie Brussel-NL



Het antwoord op de vraag is tweeledig. Enerzijds meen ik dat de onderzoeksrechters, binnen de mogelijkheden hen gegeven, zeker trachten een correcte toepassing van de wet op de voorlopige hechtenis na te streven. Ook op het niveau van de controle bemerk ik een evolutie naar meer onafhankelijkheid ten opzichte van het standpunt (al te vaak in standaardzinnen verwoord) van het Openbaar Ministerie. Doch op dit vlak zit net de tweeledigheid nu de correcte toepassing van de wet ook de verantwoordelijkheid is van de betrokken advocaat die evenzeer al te vaak terugvalt op standaardtussenkomsten voor de onderzoeksgerechten geroepen de voorlopige hechtenis te controleren. Beide partijen, zowel parket als advocatuur, dragen in deze dan ook een grote verantwoordelijkheid bij de beoordeling. Het parket dient gedetailleerd inlichtingen te verschaffen die de diverse wettelijke vereisten kaderen, terwijl de advocatuur de controle met alle mogelijke middelen dient af te dwingen waarbij het nemen van schriftelijke conclusies en het voorstellen van sterk omkaderde en gemotiveerde voorwaarden noodzakelijk is.

Meester
Geert Jaspaert
Balie Leuven



Helemaal niet. De regel van de uiterste noodzakelijkheid, die er voor voorlopige hechtenis moet zijn wordt in een groot deel van de zaken niet gerespecteerd en is mede de oorzaak van de overbevolking van de gevangnissen.

Hoe ervaart u, in het kader van de voorlopige hechtenis van iemand, de rol en de invloed van de media?	Vindt u dat er voldoende alternatieven zijn voor de voorlopige hechtenis?
<p>Kortweg: afschrikwekkend. Al dient de nuance te zijn: de rol en de invloed van het Openbaar Ministerie veruitwendigd via de media. Men kan immers de pers niet kwalijk nemen te brengen (al kan nog discussie bestaan bij de wijze waarop) wat zij aan informatie krijgen, terwijl anderzijds het Openbaar Ministerie best wordt herinnerd aan hun wettelijke opdracht en de bewoordingen van het Wetboek van Strafvordering, al laat dit laatste teveel ruimte. Persoonlijk acht ik de tijd rijp voor wetgevend initiatief op dit vlak, waar de ‘communicatie’ door het parket niet enkel met (mondeling en zelfs retroactief) akkoord van de onderzoeksrechter dient te geschieden doch het voorwerp dient uit te maken van een specifieke beschikking van de onderzoeksrechter, voorafgegaan door een tegensprekelijk debat. Enkel op deze wijze kan men enige garantie inbouwen met respect voor het vermoeden van onschuld. Als men echter ziet dat het ‘veto’ tegen communicatie van een onderzoeksrechter wordt opgelost via ‘lekken’, gevolgd door een onderzoek naar die ‘lekken’ voel ik me in de rol van ‘K.’ in een of ander vervolghet verhaal van Kafka.</p>	<p>Allerminst. Niet alleen onvoldoende alternatieven, doch tevens een totaal gebrek aan respect voor de diverse regels die deze dienen te omkaderen. Niettegenstaande wettelijke regeling worden vermoed onschuldige personen nog steeds in dezelfde plaatsen opgesloten als definitief veroordeelden en geïnterneerden en verwordt de Basiswet Gevangeniswezen tot een zinloos pamflet. Er is dringend nood aan het uitbreiden van het systeem van elektronisch toezicht tot alternatief van de voorlopige hechtenis. Rekening houdende met de woorden van Françoise Tulkens (rechter in het Europees Hof) die stelt: “Tout comme le droit à la vie refuse aujourd’hui la peine de mort, je pense que le droit à la liberté refusera un jour l’enfermement comme peine” is elke rechtstaat zich ertoe verplicht de alternatieven uit te breiden en als regel te verheffen, met de voorlopige hechtenis als uitzondering, zoals ze door de wet is ingesteld. In afwachting dient aandacht te worden besteed aan de instellingen waar de personen onder voorlopige hechtenis worden opgenomen, waar ik enkel Stafhouder Oschinsky kan bijtreden als deze zegt “C’est la société du dehors qu’il faut recréer dedans”, te beginnen met een toepassing van de wet zodat elke voorlopig gehechte zijn eigen kledij kan dragen (art. 43, § 1 Basiswet).</p>
<p>De media hebben uiteraard een andere taak dan justitie. Media zoeken waarheid dag na dag terwijl justitie en allen die erbij betrokken zijn dit pas doen op het einde van een onderzoek. De media kunnen dus naar onderzoek toe best wat lastig zijn, met zaken naar boven komen die ze uit bronnen krijgen en interpreteren en daarom niet met de waarheid hoeven te stroken. De geheimheid van het onderzoek komt hier vele keren in gevaar.</p>	<p>Er zijn alternatieven genoeg mits vrijlating onder voorwaarden maar dan zou de controle meer middelen moeten hebben (meer personeel in justitiehuisen en meer mankracht bij politie ter controle van politionele voorwaarden zoals uitgangsverbod, urinecontrole, straatverbod ...).</p>

Bemiddeling tijdens de voorlopige hechtenisfase: een absolute aanrader of een maat voor niets?



Prof. Dr. Joëlle Rozie
Universiteit
Antwerpen

In deze bijdrage staat de vraag centraal of er ruimte is voor bemiddeling tijdens de voorlopige hechtenisfase. In het verlengde hiervan zal standpunt worden ingenomen omtrent de vraag of het raadzaam is om als advocaat de cliënt reeds in een vroeg stadium ertoe te bewegen het voortouw te nemen in een bemiddelingsprocedure.

De Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering herbergt in de artikelen 3ter en 216ter twee vormen van bemiddeling. Sedert de inwerkingtreding op 31 januari 2006 van de wet van 22 juni 2005¹ heeft de herstelbemiddeling een wettelijke verankering gekregen in artikel 3ter V.T. Sv.. De herstelbemiddeling heeft geen uitstaans met de bemiddeling georganiseerd door het Openbaar Ministerie. Krachtens artikel 216ter V.T. Sv. kan de procureur des Konings de dader van een misdrijf voorstellen de schade te vergoeden of te herstellen, een opleiding of behandeling te volgen of een dienstverlening te verrichten. Het bemiddelingsaspect heeft hier louter betrekking op de regeling van de schadevergoeding. Het lot van een geslaagde strafbemiddeling ex artikel 216ter V.T. Sv. staat vast: het verval van de strafvordering. Bovendien kan een strafbemiddeling maar ten laatste plaatsgrijpen op het einde van het opsporingsonderzoek wat per definitie de voorlopige hechtenisfase (wat het voeren van een gerechtelijk onderzoek impliceert) uitsluit.

Kenschetsend aan de bemiddeling ex artikel 3ter V.T. Sv. is dat de bemiddeling tot stand kan komen in elk stadium van de strafprocedure. Dit betekent dat zowel in de fase van

het opsporingsonderzoek, het gerechtelijk onderzoek (waarbinnen zich de voorlopige hechtenisfase voordoet) als in de fase van de behandeling ten gronde en de strafuitvoering de bemiddeling kan worden georganiseerd. De wetgever neemt de term “herstelbemiddeling” niet in de mond, maar de herstelgedachte ligt ontegensprekelijk ten grondslag van deze rechtsfiguur. De bemiddeling wordt immers door de wetgever gedefinieerd als *“een proces dat aan personen in conflict toelaat om als zij er vrijwillig mee instemmen, actief en in alle vertrouwelijkheid deel te nemen aan het oplossen van moeilijkheden die voortvloeien uit een misdrijf, met de hulp van een neutrale derde en gegrond op een bepaalde methodologie. Ze heeft tot doel de communicatie te vergemakkelijken en partijen te helpen zelf te komen tot een akkoord inzake de nadere regels en voorwaarden die tot pacificatie en herstel kunnen leiden”*.

De uitkomst van een succesvolle herstelbemiddeling is onzeker. Vertrouwelijkheid is een sleutelbegrip binnen de bemiddelingsprocedure: noch het Openbaar Ministerie, noch de onderzoeksrechter, de onderzoeksgerechten of de vonnisgerechten participeren aan het bemiddelingsproces. Hoewel de bemiddeling zelf nooit tot doel noch tot gevolg kan hebben dat over de straf wordt onderhandeld, is het perfect mogelijk – en bij een geslaagde bemiddelingsprocedure zeker wenselijk – dat de strafrechter de door de partijen verstrekte gegevens verdisconteert bij de straftoemeting. De strafrechter beschikt hierin over een volledige keuzevrijheid. Veel zal dus afhangen van de overtuigingskracht van de advocaat. Het in

bemiddeling voorlopige hechtenisfase

een vroeg stadium (bv. tijdens de voorlopige hechtenis) opstarten van de herstelbemiddeling moet worden onderschreven en kan het resocialiseringsproces van de delinquent alleen maar ten goede komen. De eventuele positieve weerslag op de latere bestraffingsfase voor het vonnisgerecht² mag evenwel nooit de primaire drijfveer zijn. Het uitgangspunt moet steeds de persoonlijke verwerking van het misdrijf zijn: voor de dader betekent dit het besef wat zijn daad heeft teweeggebracht bij het slachtoffer; voor het slachtoffer zal een confrontatie met de spijtbetruigende dader het leedverwerkingsproces mogelijks dragelijker maken.

De dader die geen blijk geeft van berouw en alleen maar begaan is met de uitkomst van de strafprocedure zonder zich te bekommeren over het slachtoffer hoort niet thuis in een bemiddelingsmodel. Wanneer de advocaat de cliënt ertoe beweegt in te stappen in een bemiddelingsprocedure louter met het oog op de beïnvloeding van de rechtsgang, zal dit niet alleen zijn credibiliteit, maar ook deze van de in verdenking gestelde/beklaagde vroeg of laat volledig ondergraven. De bemiddeling kan immers niet op eigen houtje worden afgehandeld en kan nooit worden opgedrongen. De vrijwillige medewerking van dader en slachtoffer is een *conditio sine qua non*. Bovendien kan een dergelijke procedure te allen tijde worden stopgezet. Wanneer er twijfels ontstaan omtrent de motieven van de aanvrager, zal het slachtoffer nooit instemmen met een bemiddelingsprocedure of zal deze vlug geneigd zijn af te haken. Het valt bovendien te verwachten dat de niet-oprechte dader door de mand zal vallen, nu de advocaat zijn cliënt enkel mag bijstaan in de bemiddelingsprocedure en geenszins mag vertegenwoordigen³.

Hoewel een geslaagde bemiddeling nooit tot gevolg kan hebben dat de in verdenking gestelde automatisch in vrijheid moet worden gesteld, zullen het gedrag en de persoonlijkheid van de dader ook bij de voorlopige hechtenisfase in ogenschouw worden genomen en zal de bemiddeling (voor zover de relevante

gegevens op rechtsgeldige wijze werden overgemaakt aan de betrokken instanties) dus toch een onrechtstreekse weerslag kunnen hebben⁴. Het bevel tot aanhouding⁵, de beschikkingen en de arresten die de voorlopige hechtenis handhaven moeten immers steeds op geïndividualiseerde wijze worden gemotiveerd aan de hand van de feitelijke omstandigheden van de zaak én de persoonlijkheid van de dader.

De vraag rijst echter of er ook geen schaduwzijde bestaat en of men door het opstarten van een bemiddelingsprocedure de verdediging van de cliënt niet dreigt te hypothekeren. Het kan niet worden ontkend dat een bemiddelingsprocedure maar zinvol is indien de betrokkene de feiten en zijn rol daarin toegeeft. Er kan slechts een succesvolle dialoog tussen dader en slachtoffer worden gevoerd indien men vertrekt van een zo correct mogelijke weergave van de feiten. Het hebben van schuldinzicht kan evenwel op het eerste gezicht juridisch worden geïnterpreteerd als een erkenning van zijn strafrechtelijke verantwoordelijkheid waardoor de grondvoorwaarde voor de voorlopige hechtenis met name de “ernstige aanwijzingen van schuld” onmiddellijk dreigt vervuld te zijn.

Voornoemde vrees is ongegrond. Het onderzoeksgerecht mag zich niet uitspreken over de eigenlijke schuld van de in verdenking gestelde⁶ en deelname aan een bemiddeling betekent geenszins dat impliciet schuldig wordt gepleit⁷.

Het is maar wanneer de partijen in hun conclusies het bestaan van ernstige aanwijzingen van schuld onder vermelding van feitelijke gegevens betwisten dat de onderzoeksgerechten, indien zij de voorlopige hechtenis handhaven, moeten preciseren welke gegevens dergelijke aanwijzingen van schuld uitmaken⁸. Het lijkt echter omwille van deontologische redenen moeilijk verdedigbaar en daardoor dan ook in de praktijk weinig waarschijnlijk dat een raadsman enerzijds zijn cliënt zou bijstaan in een bemiddelingsprocedure en anderzijds

het geweer van schouder zou veranderen door in een andere procedure plots elke betrokkenheid van de cliënt bij de tenlastegelegde feiten te ontkennen. Uit deontologische voorschriften volgt dat de advocaat de belangen van zijn cliënt naar eer en geweten en op de wijze die hij de meest geschikte acht zal verdedigen binnen de perken van de wet, zonder afbreuk te doen aan de eerbied en loyaliteit die hij aan de rechter verschuldigd is. Verder moet hij zich onthouden van bewust onjuiste of misleidende inlichtingen, zelfs wanneer dit in het belang van zijn cliënt zou zijn.

Niet onbelangrijk is dat alleen de betrokken partijen bepalen welke gegevens er aan de gerechtelijke instanties worden verstrekt. Uit artikel 555, § 1 Sv. volgt dat de documenten die worden opgesteld en de mededelingen die worden gedaan in het kader van een bemiddeling in strafzaken, vertrouwelijk zijn, met uitzondering van datgene waarmee alle partijen instemmen het ter kennis te brengen van de gerechtelijke instanties. Het lijkt weinig waarschijnlijk dat de inverdenkinggestelde zijn fiat zal geven om eventueel "bezwarend" materiaal voor te leggen aan de onderzoeksgerechten. Zelfs wanneer deze hypothese zich zou voordoen, dan nog mogen de ernstige aanwijzingen van schuld niet worden afgeleid uit gegevens die de bemiddeling heeft opgeleverd op straffe van nietigheid van de beschikking van de raadkamer tot handhaving van de voorlopige hechtenis. Dit neemt echter niet weg dat deze onregelmatigheid door de kamer van inbeschuldigingstelling kan worden rechtgezet en deze laatste tengevolge het principe van de devolutieve werking van het hoger beroep vooralsnog de handhaving van de voorlopige hechtenis kan bevelen.

De advocaat in strafzaken heeft een eigen zending te volbrengen: het opnemen van de verdediging van zijn cliënt. Dikwijls worden terechtzittingen (al dan niet terecht) overwoerd door procedurekwesties en worden de onderliggende feiten stiefmoederlijk behandeld. De impact van de gepleegde feiten op zowel de dader als het slachtoffer wordt

veelal geminimaliseerd. Het behoort dan ook tot de opdracht van de advocaat de cliënt op bepaalde verantwoordelijkheden te wijzen en waar er ruimte is voor bemiddeling alles in het werk te stellen om een dergelijke procedure te doen starten en slagen, en dit reeds in een vroeg stadium. Het is ontegensprekelijk een win-winsituatie voor alle partijen.

Eindnoten

- ¹ Wet 22 juni 2005 tot invoering van bepalingen inzake de bemiddeling in de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering en in het Wetboek van Strafvordering, *BS* 27 juli 2005.
- ² Ook wanneer het onderzoeksgerecht bij de regeling van de rechtspleging uitspraak doet als vonnisgerecht in de zin van artikel 4 Probatiewet is het denkbaar dat de verstrekte gegevens een invloed hebben op de eventueel op te leggen probatievoorwaarden of de burgerrechtelijke afhandeling van de zaak.
- ³ Artikel 553, § 4 Sv. Memorie van toelichting, *Parl.St.* Kamer 2004-05, nr. 1562/001, 13.
- ⁴ Verslag van de Commissie voor de Justitie, *Parl.St.* Kamer 2004-05, nr. 1562/003, 8.
- ⁵ Gezien het korte tijdsbestek lijkt het weinig waarschijnlijk dat er reeds bij het afleveren van een bevel tot aanhouding een succesvolle bemiddeling heeft plaatsgevonden.
- ⁶ Cass. 19 maart 1997, *RW* 1997-98, 81.
- ⁷ Verslag Commissie voor de Justitie, *Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 1184/3, 16.
- ⁸ Artikel 23, 4° Voorlopige Hechteniswet.

Vergoeding wegens onwerkdadige hechtenis: krachtlijnen

Onwerkdadige hechtenis en de Commissie van Beroep inzake Onwerkzame Hechtenis

De wet betreffende de vergoeding voor onwerkzame voorlopige hechtenis¹ verleent aan wie ten onrechte meer dan acht dagen in voorlopige hechtenis werd genomen, de mogelijkheid om aanspraak te kunnen maken op een vergoeding. Er is, volgens de wet, sprake van onwerkdadige hechtenis wanneer bij een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing een partij buiten de zaak is gesteld of krachtens een beschikking of arrest buiten vervolging werd gesteld voor de feiten die aan de basis van de voorlopige hechtenis lagen. Ook wanneer een persoon in hechtenis bleef nadat de strafvordering was verjaard, kan een vergoeding worden verleend.²

De vordering tot vergoeding moet gericht worden aan de minister van Justitie die zal oordelen of het verzoek ontvankelijk en gegrond is. Indien evenwel de vergoeding wordt geweigerd, het toegekende bedrag ontoereikend wordt geacht als compensatie voor de onwerkdadige hechtenis, of de minister van Justitie heeft nagelaten om binnen zes maanden na het verzoek te beslissen, kan op basis van voornoemde wet³ de aanvrager zich wenden tot de Commissie van Beroep inzake Onwerkzame Hechtenis om een vergoeding te bekomen. De betrokkene dient zijn verzoek in te stellen binnen een termijn van 60 dagen na de kennisgeving van de beslissing van de minister van Justitie of na verloop van de termijn waarbinnen de minister van Justitie uitspraak had moeten doen⁴. Tegen de beslissingen van voormelde Commissie bestaat geen verhaalsmogelijkheid⁵.

Voornoemde commissie is samengesteld uit de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie, de eerste voorzitter van de Raad van State en de voorzitter van de Orde van Vlaamse Balies, voor de Nederlandstalige zaken, respectievelijk de voorzitter van de Ordre des barreaux francophones et germanophone, voor de Franstalige zaken.

De vergoeding

Indien de hechtenis of de handhaving ervan te wijten is aan de persoonlijke gedraging van de verzoeker, wordt geen vergoeding toegekend. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld het feit dat de verzoeker systematisch tijdens de verhoren antwoordt dat hij “van niets weet”, niettegenstaande objectieve gegevens van het onderzoek het tegendeel aantonen, en dat een element kan uitmaken dat de duur van de hechtenis kan verantwoorden daar de onderzoekers aldus verplicht worden bijkomende onderzoeken uit te voeren die noodgedwongen tijd vragen⁶.

Zowel morele, als materiële schade kan worden vergoed. De vergoeding van de schade wordt vastgesteld naar billijkheid (*ex aequo et bono*) en mits inachtneming van alle omstandigheden van openbaar en privaat belang⁷. Deze vergoeding dient te worden onderscheiden van een vergoeding die wordt toegekend op grond van artikel 1382 BW waarbij het slachtoffer recht heeft op integraal rechtsherstel, wat betekent dat alle schade die hij lijdt en voortvloeit uit de onrechtmatige daad waarvan hij slachtoffer werd in aanmerking komt om te worden vergoed⁸. Zo is er bijvoor-



Annelies Verstraete,
Juriste studiedienst
Orde van
Vlaamse Balies

beeld geen grond tot toekenning van een vergoeding wegens onwerkdadige hechtenis voor een vergoedende of gerechtelijke rente op de borgsom die na de vrijspraak aan de verzoeker werd terugbetaald⁹.

Wat betreft materiële schade komt inkomstenverlies en andere beroepsschade in aanmerking. De verzoeker dient deze schade te bewijzen en hierbij aan te tonen dat deze schade werd veroorzaakt door de hechtenis. Zo is het louter aantonen dat inkomsten werden genomen vóór de aanhouding bijgevolg niet voldoende¹⁰. Ook dient de verzoeker te bewijzen dat een gebeurlijk ontslag door de werkgever te wijten is aan zijn hechtenis¹¹.

Het nettoloonverlies tijdens de duur van de hechtenis kan worden vergoed¹²; het aangevoerde verlies van een werkloosheidsuitkering¹³ of de vermindering van een uitkering¹⁴ tijdens de duur van de hechtenis levert geen nettoverlies op omdat gedurende de hechtenis in het onderhoud van de verzoeker wordt voorzien. Evenwel kan *ex aequo et bono* een gedeeltelijke compensatie voor een verlies van werkloosheidsuitkering worden toegekend¹⁵; sterk verminderde arbeidskansen na zijn vrijlating ingevolge de hechtenis kan als inkomstenverlies worden aangemerkt¹⁶. Het feit dat op de dag van de vrijlating de verzoeker 60 jaar was levert geen vermoeden op van verminderde kansen op de arbeidsmarkt¹⁷; de BVBA waaronder de verzoeker zijn beroepsactiviteiten heeft ondergebracht, is een van de verzoeker onderscheiden rechtspersoon waarvan de inkomsten niet noodzakelijk samen vallen met die van de verzoeker. De verzoeker dient bewijs voor te leggen van de inkomsten die hij persoonlijk verkreeg in de periode voorafgaand de hechtenis, bijvoorbeeld onder de vorm van een uitkering van een vergoeding of loon door de bvba en dus van het concrete verlies dat verzoeker persoonlijk heeft geleden^{18, 19}.

De kosten van verdediging die betrekking hebben op de voorlopige hechtenis, als deze die betrekking hebben op de grond van de zaak, kunnen in aanmerking genomen worden bij

het bepalen van de toe te kennen vergoeding. De verzoeker dient te bewijzen dat deze kosten effectief werden betaald naar aanleiding van zijn aanhouding en vervolging²⁰.

Er kan via de wet betreffende de vergoeding voor onwerkzame voorlopige hechtenis geen vergoeding worden toegekend wegens de verdwijning van in beslag genomen goederen, noch voor kosten gemaakt voor goederen die zijn in beslag genomen of de beweerde onbruikbaarheid van in beslag genomen goederen. Deze schade komt immers voort uit het onderzoek zelf en niet uit de hechtenis^{21, 22}.

Voor de morele schade kan door de Commissie *ex aequo et bono* een vergoeding per dag van onwerkdadige hechtenis worden toegekend²³. Er kan vastgesteld worden dat voor een veelheid van beslissingen van de Commissie van 2006²⁴, 2007²⁵, 2008²⁶ en 2009²⁷ dit bedrag is bepaald op 40 euro per dag van onwerkdadige hechtenis. Bij de begroting van de geleden morele schade kan dit forfaitair bedrag worden verhoogd indien de verzoeker bijkomende posten van morele schade bewijst of bijzondere omstandigheden ter zake aanhaalt die een verhoging rechtvaardigen. Hierbij kan gedacht worden aan²⁸: spanningen die de hechtenis heeft veroorzaakt binnen het gezin en die hebben geleid tot een echtscheiding²⁹; verlies van een vaste betrekking³⁰; chronische posttraumatische stress waarmee de verzoeker te kampen heeft als gevolg van de arrestatie in aanwezigheid van zijn kinderen en de daaropvolgende hechtenis³¹; ruchtbaarheid die in de media werd gegeven aan de hechtenis van verzoeker³²; de geleden reputatieschade ingevolge de hechtenis³³; de hoge leeftijd van de verzoeker³⁴; de aard van de ten laste gelegde feiten³⁵. Tevens kan de Commissie bij de bepaling van de vergoeding voor morele schade rekening houden met het strafrechtelijk verleden van de verzoeker³⁶.

Eindnoten

- ¹ Zie wet van 13 maart 1973 betreffende de vergoeding voor onwerkwame voorlopige hechtenis, *BS* 10 april 1973, zoals gewijzigd door de wet van 31 mei 2005 tot wijziging van de wet van 13 maart betreffende de vergoeding voor de onwerkwame voorlopige hechtenis van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis en van sommige bepalingen van het Wetboek van Strafvordering, *BS* 16 juni 2005.
- ² Artikel 28, § 1.
- ³ Artikel 28, § 3, lid 3.
- ⁴ Artikel 28, § 5, lid 1.
- ⁵ Art. 28, § 5, lid 3.
- ⁶ Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 23 maart 2009, nr. 262, *onuitg.*
- ⁷ Art. 28, § 2.
- ⁸ Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 18 januari 2010, nr. 267, *onuitg.*
- ⁹ Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 3 maart 2008, nr. 252, *onuitg.*
- ¹⁰ Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 23 maart 2009, nr. 265, *onuitg.*
- ¹¹ Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 20 juni 2006, nr. 221, *onuitg.*
- ¹² Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 19 oktober 2009, nr. 264, *onuitg.*; 19 oktober 2009, nr. 269, *onuitg.*
- ¹³ Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 20 juni 2006, nr. 219, *onuitg.*; 6 oktober 2008, nr. 259, *onuitg.*
- ¹⁴ Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 23 maart 2009, nr. 263, *onuitg.*
- ¹⁵ Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 20 juni 2006, nr. 219, *onuitg.*; 6 oktober 2008, nr. 259, *onuitg.*; 11 juni 2007, nr. 240, *onuitg.*
- ¹⁶ Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 23 maart 2009, nr. 256, *onuitg.*
- ¹⁷ Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 20 juni 2006, nr. 217, *onuitg.*
- ¹⁸ Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 18 januari 2010, nr. 267, *onuitg.*
- ¹⁹ Dit is een niet-limitatieve opsomming.
- ²⁰ Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 23 maart 2009, nr. 256, *onuitg.*; 18 januari 2010, nr. 267, *onuitg.*
- ²¹ Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 23 maart 2009, nr. 256, *onuitg.*
- ²² Let wel, indien blijkt dat op foutieve wijze tot beslag of handhaving van het beslag werd overgegaan, kan de Staat, wegens fout van haar organen, op basis van het gemeen aansprakelijkheidsrecht (art. 1382 e.v. BW) worden aangesproken.
- ²³ Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 31 januari 2006, nr. 211, *onuitg.*
- ²⁴ Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 20 juni 2006, nr. 221, *onuitg.*; 20 juni 2006, nr. 215, *onuitg.*; 31 januari 2006, nr. 214, *onuitg.*; 31 januari 2006, nr. 214, *onuitg.*; 7 november 2006, nr. 223, *onuitg.*; 7 november 2006, nr. 225, *onuitg.*
- ²⁵ Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 19 februari 2007, nr. 232, *onuitg.*; 11 juni 2007, nr. 237, *onuitg.*; 11 juni 2007, nr. 241, *onuitg.*; 11 juni 2007, nr. 243, *onuitg.*
- ²⁶ Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 6 oktober 2008, nr. 259, *onuitg.*; 6 oktober 2008, nr. 261, *onuitg.*; 3 maart 2008, nr. 238, *onuitg.*; 9 juni 2008, nr. 255, *onuitg.*
- ²⁷ Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 23 maart 2009, nr. 263, *onuitg.*; 19 oktober 2009, nr. 269, *onuitg.*
- ²⁸ Dit is een niet-limitatieve opsomming.
- ²⁹ Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 23 maart 2009, nr. 256, *onuitg.*
- ³⁰ Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 23 maart 2009, nr. 256, *onuitg.*
- ³¹ Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 23 maart 2009, nr. 256, *onuitg.*
- ³² Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 18 januari 2010, nr. 267, *onuitg.*
- ³³ Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 18 januari 2010, nr. 267, *onuitg.*
- ³⁴ Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 8 oktober 2007, nr. 249, *onuitg.*
- ³⁵ Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 8 oktober 2007, nr. 249, *onuitg.*
- ³⁶ Commissie van Beroep inzake Onwerkwame Hechtenis 23 maart 2009, nr. 256, *onuitg.*

Interview met Henri Heimans

Voorzitter van de Commissie Bescherming Maatschappij van Gent



De problematiek van de internering sleept al jaren aan. Onderaanbod aan gespecialiseerde instellingen, lange wachtlijsten, wantoestanden in de gevangenis... . Recent kwam deze 'vergeetput van Justitie' nog in de media (uitzending Canvas - Panorama 5 september jl.). Ad Rem had een uitermate boeiend gesprek met de heer Henri Heimans, voorzitter van de Commissie Bescherming Maatschappij van Gent, over deze problematiek.

Ad Rem: U voert al jaren een vooruitstrevend beleid als voorzitter van de Commissie Bescherming Maatschappij van Gent. Wat zijn uw motieven voor deze vooruitstrevende rol?

Henri HEIMANS: Mijn loopbaan van magistraat situeert zich al vanaf het begin in het strafrecht. Ik ben begonnen als parketmagistraat, en nadien als onderzoeksrechter, in Brugge. Heden combineer ik mijn functie van Kamervoorzitter van het Hof van Beroep van Gent met de functie van voorzitter van de Commissie Bescherming Maatschappij (hierna CBM) van Gent. Detentieklimaat, gekoppeld

aan het vereiste respect voor de menselijke waardigheid, zijn aspecten die mij al altijd erg hebben aangesproken. Ik denk dat het feit dat mijn ouders onder het naziregime de gruwel van de concentratiekampen hebben overleefd, hierin meespeelt.

Het is schokkend vast te stellen in welke mensonterende situaties geesteszieken terechtkomen indien ze worden opgesloten in gevangenissen, zonder voldoende aangepaste zorg en behandeling. Desondanks wordt er regelmatig voor sommige geïnterneerden een oplossing gevonden 'buiten de muren', rekening houdend met de therapeutische noden en veiligheidsbepaalingen. Het zoeken én vinden van een menswaardige oplossing is mijn belangrijkste drijfveer.

Ad Rem: Zijn er de laatste jaren inspanningen genomen om ervoor te zorgen dat geïnterneerden verzorgd en behandeld kunnen worden als patiënten?

Henri HEIMANS: Als je de psychiatrische kaart van België bekijkt, kan je vaststellen dat er tal van klinieken zich toeleggen op de zorg van "low risk"- en "medium risk"-geïnterneerden en die gespecialiseerd zijn in de behandeling van tal van aandoeningen op psychiatrisch vlak. De vraag naar vrije plaatsen in deze klinieken is bijzonder groot. De lange wachtlijsten geraken niet uitgeput.

De schrijnende situatie dat geïnterneerden veel te lang opgesloten blijven in de gevangenis is ten grote spijt dan ook nog steeds brandend actueel. Dit geldt ook voor mensen met een verstandelijke beperking (door de huidige wet bestempeld als zwakzinning). Velen onder hen

kunnen niet lezen noch schrijven, kunnen niet voor zichzelf instaan en missen soms basisvaardigheden, bijvoorbeeld op het vlak van hygiëne. Het gebrek aan een aangepaste omgeving zorgt ervoor dat deze mensen volledig hulpeloos zijn. In de keiharde gevangeniswereld lopen de zwaksten het risico om gedomineerd en misbruikt te worden door medegeëdetineerden. Telkens wordt er door de opeenvolgende regeringen een meerjarenplan op tafel gelegd dat een traject uiteenzet voor de bouw van bijkomende gespecialiseerde zorgeenheden. Maar telkens opnieuw worden weinig van die plannen gerealiseerd, om budgettaire redenen veelal. Een echte processie van Echternach!

Een voorbeeld van een inspanning is de interneringswet van 2007¹ die de verouderde wet tot Bescherming van de Maatschappij tegen abnormalen, gewoontemisdadigers en plegers van bepaalde seksuele strafbare feiten vervangt². Deze wet is nog altijd niet in werking getreden omdat de vereiste uitvoeringsbesluiten, bijvoorbeeld op het vlak van de psychiatrische expertises uitblijven, evenals de aanzienlijke capaciteitsuitbreiding voor de opvang van geïnterneerden. Ook de vereiste juridische en organisatorische maatregelen voor de integratie van de CBM in de strafuitvoeringsrechtbanken laten lang op zich wachten. Opeenvolgende programmawetten hebben telkens de datum van inwerkingtreding van de nieuwe wet verdaagd.

Ad Rem: Dus eigenlijk zijn de geïnterneerden die opgesloten zijn in de gevangenis als het ware een vergeten groep?

Henri HEIMANS: De vraag naar het creëren van bijkomende plaatsen voor gespecialiseerde zorg sleept al jaren aan. Een lichtpuntje is dat in de gevangenissen waar geïnterneerden zijn opgesloten de laatste jaren een zorgteam werd uitgebouwd. Dit team is multidisciplinair samengesteld (bijvoorbeeld psychologen, psychiaters, opvoeders, ergotherapeuten, ...) en geeft een eerste psychiatrische zorg en noodhulp. Er is nog geen sprake van een behandeling of therapie, maar deze eerste zorgen kunnen cruciaal zijn voor de betrokkene; er wordt gewerkt naar zelfredzaamheid en reïntegratie.

In de praktijk zijn deze zorgteams totaal onderbemand. Het gevangenispersoneel is ook niet opgeleid om deze gespecialiseerde zorg te ondervangen. Indien het bijvoorbeeld gaat om een geïnterneerde die zwaar psychotisch is, vereist deze zorg het toedienen van een aangepaste medicatie in een klinische observatieomgeving die onbestaande is in een penitentiair milieu.

De infrastructuur van de gevangenis blijft een cellensysteem waar geen therapeutische ruimtes zijn, alsook een te beperkt aantal gemeenschappelijke ruimtes om vanuit het oogpunt van reïntegratie bepaalde sociale vaardigheden aan te leren.

In de gevangenis van Gent werd door de vzw OBRA, een dagcentrum voor verstandelijke gehandicapten, een interessant project opgestart, "Ontgrendeld" genaamd (zie www.obra.be), dat als doel heeft om het dagelijkse leven van geïnterneerden met een verstandelijke handicap die zijn opgesloten in de gevangenis te begeleiden. Via uitgangspermissies, individueel of in groep, worden er verschillende activiteiten georganiseerd buiten de gevangensmuren, om de sociale vaardigheden aan te scherpen (bijvoorbeeld gebruik van openbaar vervoer, omgaan met geld, enz.).

Er zijn dus veel mensen werkzaam in de sector die ervoor zorgen dat deze groep geen vergeten groep is in de maatschappij, ondanks de beperkte middelen, het ontbreken van infrastructuur en een verouderde wetgeving.

Ad Rem: Als wij u goed hebben begrepen, bestaan er voor zogenaamde "high risk"-geïnterneerden geen zorgeenheden?

Henri HEIMANS: Dat klopt. Vandaag kunnen personen met zeer zware stoornissen niet opgenomen worden in speciale voorzieningen. De harde realiteit is dan ook dat zij ernstig ziek binnen de gevangensmuren blijven zitten.

In de toekomst wordt de bouw van twee gespecialiseerde instellingen in Gent en Antwerpen vooropgesteld. Er zijn daarover reeds veel onderhandelingen gevoerd. Ik maakte destijds deel uit van de kabinetswerkgroep van de minister van Justitie, toen mevrouw Laurette Onkelinx,

bij de uitwerking van het concept voor de bouw van de inrichtingen. Voor het forensisch psychiatrisch centrum van Gent werd een vzw opgericht, namelijk vzw Platform Forensisch Psychiatrisch Centrum Gent (PFPCG, zie www.pfpcg.be), dat als denktank fungeert rond de oprichting ervan. Er werd hierbij een netwerk opgestart tussen zorgverstrekkers en wetenschappers als onder meer OCMW Gent, Universiteit Gent, Universitair Ziekenhuis Gent en een aantal psychiatrische klinieken uit de regio. Ook de bouwvergunning voor de desbetreffende inrichting werd reeds afgeleverd. Eigenlijk moest reeds gestart worden met de bouw van de voorziening, maar bestuursmoeilijkheden hebben nogmaals het hele project vertraagd. Nu belooft de minister van Justitie een ingebruikname tegen 2014... Wie uitbater zal worden van deze beveiligde kliniek is ook nog een groot vraagteken. Welke overheid zal de uitbatingskosten op zich nemen? Justitie of Volksgezondheid? Bovendien is er sprake om bepaalde deeltaken van Justitie over te hevelen naar de Gemeenschappen, zoals bijvoorbeeld de uitvoering van de straffen en maatregelen. Indien dit zou gebeuren, dan moet het project opnieuw van nul af aan worden opgestart aangezien de Vlaamse Gemeenschap nog niet betrokken is geweest bij de uitwerking van het concept.

Ad Rem: U wees daarnet op de interneringswet van 2007 die de verouderde wet sociaal verweer opheft. Los van de afwezigheid van uitvoeringsmaatregelen om deze wet in werking te laten treden, betekent deze wet een grote stap vooruit?

Henri HEIMANS: Uit de definitie van wat onder internering dient te worden verstaan in de nieuwe interneringswet (art. 2), namelijk *“een veiligheidsmaatregel die tegelijkertijd ertoe strekt de maatschappij te beschermen en ervoor te zorgen dat aan de geïnterneerden de zorgen worden verstrekt die zijn toestand vereist met het oog op zijn reïntegratie in de maatschappij”*, kan afgeleid worden dat de geïnterneerde recht heeft op verzorging en reïntegratie in de maatschappij. De verankering van dit recht in de Belgische wetgeving betekent een belangrijke stap voorwaarts. Zolang de nodige zorgcapaciteit niet aanwezig is, blijft deze stap voor-

waarts op papier evenwel enkel symbolisch.

Er werden tevens in de interneringswet van 2007 talrijke artikelen geïmplementeerd die een betere rechtsbescherming bieden aan geïnterneerden. Toch werd reeds meermaals terecht de kritiek geluid dat deze wet veeleer een procedurewet is. Wie de wet leest, zal duidelijk merken dat vele bepalingen ervan gebaseerd zijn op de bepalingen van de Wet betreffende Externe Rechtspositie van Veroordeelden³. Deze logge procedures zorgen ervoor dat er minder ruimte is voor een proactief beleid zoals de CBM van Gent voert. De kritiek van een te procedurele aanpak van de zaken werd tevens geuit tijdens de parlementaire besprekingen van de wet, doch tevergeefs. De procedures zullen de doorstroming van geïnterneerden uit de gevangenis sterk bemoeilijken en vertragen. Ondanks de geuite kritiek, werd deze wet op een drafje door het parlement gejaagd.

Ad Rem: Vindt u de overgang van de Commissies Bescherming Maatschappij naar de strafuitvoeringsrechtbanken zoals de interneringswet van 2007 bepaalt, een goede zaak?

Henri HEIMANS: Deze overgang is met het oog op eenvormigheid van de besluitvorming een goede zaak. In het verleden werd er gepoogd om een overlegstructuur tussen de verschillende Commissies Bescherming Maatschappij tot stand te brengen om op die manier het beleid en de besluitvorming onderling op elkaar af te stemmen, evenwel zonder resultaat. Vandaag hanteert dus iedere CBM zijn eigen werkwijze, waardoor er geen eenvormigheid van methodologie aanwezig is. De structuur van de strafuitvoeringsrechtbanken biedt meer ruimte om dergelijk beleid te voeren.

Ook organisatorisch betekent deze overgang naar de strafuitvoeringsrechtbanken een vooruitgang. Er kan griffiepersoneel ingeschakeld worden, alhoewel thans het secretariaat van de CBM van Gent wordt bemand door administratief gevangenispersoneel dat zeer gemotiveerd en dynamisch is. Maar deze kwalitatieve administratieve ondersteuning is niet bij iedere CBM aanwezig.

Tevens zetelen de magistraten in de strafuitvoeringsrechtbanken fulltime, dit in tegenstelling tot het mandaat van magistraat van CBM dat uitgeoefend wordt in combinatie met een fulltime functie. Deze combinatie is zeer arbeidsintensief. Ook het feit dat vrij kort op de bal moet kunnen worden gespeeld (bijvoorbeeld een plaats komt vrij in een zorg-eenheid), zorgt ervoor dat de combinatie met een andere functie als magistraat geen sine-cure is. Dagelijks worden van de voorzitter van de CBM soms indringende beslissingen verwacht.

De samenstelling van het beslissend orgaan heeft het voorwerp uitgemaakt van een hevige discussie bij de parlementaire besprekingen van de wet. Persoonlijk vind ik het wegval-len van de psychiater als zetelend lid van een huidige CBM een spijtige zaak, aangezien zijn kennis een belangrijke complementaire rol kan vervullen bij de besluitvorming.

Persoonlijk zou ik pleiten voor een aparte kamer, een *interneringskamer*, binnen de strafuitvoeringsrechtbanken, anders samengesteld dan de huidige strafuitvoeringsrechtbank, namelijk een multidisciplinaire samenstelling, met bijvoorbeeld een forensische psycholoog met een aantal jaren ervaring en een zorgspeci-alist als assessoren.

Ad Rem: Zoals u heeft aangehaald, zetelt op basis van de interneringswet van 2007 geen psychiater meer in het beslissend orgaan. Op wat is dit wegval-len geënt?

Henri HEIMANS: De discussie in het parlement vond grond in de beweringen dat er bij de besluitvorming van de CBM's langs Waalse zijde rolvermenging ontstond tussen de zete-lende psychiater en deze die de geïnterneerde als gevangenispsychiater effectief opvolgde. In Vlaanderen is dat geen probleem: in Gent bijvoorbeeld geldt de regel dat de psychiater die de geïnterneerde opvolgt, niet mag zetelen in de CBM die oordeelt over de uitvoering van de internering van de betrokkene in de gevangenis.

Ad Rem: Het psychiatrisch deskundigen-onderzoek is zeer belangrijk. Wordt er toegezien op de kwaliteit van de deskundigenonderzoeken?

Henri HEIMANS: Er zijn veel psychiatrische experten die kwalitatief goed werk afleveren. Maar men mag niet uit het oog verliezen dat de psychiatrie geen exacte wetenschap is zodat omtrent casussen verschillende visies, ideeën en standpunten kunnen worden ontwikkeld. De forensische psychiatrie is een bijzonder complexe materie. Ik ben dan ook voorstander van multidisciplinaire expertises zodat bijvoorbeeld een psychiater samen met minstens één psycholoog een deskundigen-onderzoek verricht.

Het is positief dat de interneringswet van 2007 een systeem van accreditatie of erkenning van psychiatrische experten vooropstelt. Op die manier kan een zekere uniformiteit van kwaliteitsniveau onder de forensische psychiatrische experten bekomen worden. Maar het uitvoeringsbesluit dat deze normen moet vastleggen is nog niet uitgevaardigd en zelfs nog niet in de maak.

Ook is het van belang te benadrukken dat de expertises ambulant gebeuren. Voor geïnterneerden die zijn opgesloten in de gevangenis gebeurt het deskundigenonderzoek dus achter de gevangensmuren, ter gelegenheid van een (soms kortstondig) bezoek van de expert, wat evident geen goede omgeving schept om een grondige expertise te laten plaatsvinden; slechts enkele gesprekken zonder psychologische testen en zonder observatie kunnen over het algemeen niet leiden tot een verantwoorde diagnose.

In Nederland daarentegen gebeurt een psychiatrische expertise onder vorm van een residentiële observatie in een penitentiair observatiecentrum. De voorlopige gehechtere verblijft voor enige tijd (bijvoorbeeld 7 weken) in een gesloten centrum dat is ingericht om een daadwerkelijke observatie, en dit 24/24 uur, van zijn gedrag mogelijk te maken. De betrokkene wordt opgenomen in een 'leefgroep'

waar hij voortdurend wordt geobserveerd. Gedragsspecialisten bundelen hun uitvoerige bevindingen en testresultaten in een rapport dat heel consistent is en dat een duidelijk en uitvoerig beeld geeft van de persoonlijkheidsstoornis of afwezigheid van de stoornis. De sociale omgeving van betrokkene wordt eveneens doorgelicht. Ik zou willen dat in het Forensisch Psychiatrisch Centrum van Gent een dergelijke observatieafdeling wordt ingericht.

Ad Rem: Hieraan hangt uiteraard een financieel prijskaartje...

Henri HEIMANS: Inderdaad. Veel psychiaters verrichten deskundigenonderzoeken naast hun praktijk als psychiater. Hun praktijk is arbeidsintensieve bezigheid. Voor gerechtelijke expertises worden zij overeenkomstig het KB op de gerechtskosten in strafzaken⁴ een forfaitair bedrag toegekend dat bijzonder laag en geen ruimte biedt voor meerdere consultaties, gesprekken met mensen uit de dichte omgeving van de patiënt, familieleden... enz.

Ad Rem: Na uw loopbaan van reeds ongeveer 20 jaar als voorzitter van de CBM in Gent, wat stoort u het meest?

Henri HEIMANS: De weg naar een betere zorg en behandeling voor geïnterneerden is een processie van Echternach. Het stoort mij enorm dat de beleidsmakers zolang talmen op het vlak van de implementatie van de nieuwe wetgeving en de uitbouw van de vereiste gespecialiseerde voorzieningen.

Ad Rem: Wat geeft u moed, want u blijft volharden?

Henri HEIMANS: Het geeft mij moed en hoop als de CBM van Gent, na een lange zoektocht, een verantwoorde oplossing heeft gevonden voor de problematische situatie van een persoon.

Ook het arrest van 17 september 2009 van het Grondwettelijk Hof⁵ is vermeldenswaardig en geeft hoop. Een raadsman van een geïnterneerde had bij de CBM van Gent een verzoek ingediend om de betrokkene onmiddellijk vrij te laten en dit omdat de opsluiting van een geïnterneerde in een gevangenis onrechtmatig is. Het maakt – zo

stelde zijn verzoek – een schending uit van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en bovendien is het de plicht van de overheid om gevolg te geven aan de beslissing van de CBM tot plaatsing van de betrokkene in een gespecialiseerde voorziening. Naar aanleiding van dit verzoek stelde de CBM van Gent een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof.

De vraag wordt uiteindelijk negatief beantwoord door het Hof, maar in de motivering van het arrest kan vastgesteld worden dat het Hof uitdrukkelijk bepaalt dat wanneer een bevoegd rechtscollege heeft geoordeeld dat een geïnterneerd persoon moet worden opgenomen in een aangepaste inrichting, op de bevoegde overheden de verplichting rust om ervoor te zorgen dat die persoon daar kan worden opgenomen. Er kan dus geponeerd worden dat zo de weg wordt geopend om via de burgerlijke rechter de opname in een zorgenheid te eisen. Op basis van die overweging van het Hof heeft de CBM van Gent beslist tot gedwongen opname in een voorziening en werd door de inrichting hieraan gevolg gegeven door een bed vrij te maken, op kosten van Justitie! Dit maakt dan ook een kentering uit in de rechtspraak. En zo gaan we langzamerhand vooruit...

Ik hoop dat de nieuwe regering(en) eindelijk de geplande hervormingen doorvoeren en effectief implementeren.

Ad Rem: Oprechte dank voor dit zeer interessant gesprek.

Enkele cijfers ...

- Eind december 2009:
 - 1.094 geïnterneerden in de Belgische gevangenis;
 - ongeveer 600 geïnterneerden in de Vlaamse gevangenis.
- De groep geïnterneerden met een mentale handicap bestaat uit ongeveer 250 personen⁶. (Uit een studie van '94 blijkt dat er bij 20% van de geïnterneerden in de Vlaamse gevangenis sprake is van een verstandelijke handicap (93 van de 467 personen); 82 personen vallen onder het label van zwakbegaafdheid⁷. Deze cijfers

interview met Henri Heimans

zijn vergelijkbaar met de recente; we kunnen met andere woorden melding maken van een zeer kwetsbare groep van 20% met een IQ onder de 85).

Eindnoten

¹ Wet van 21 april 2007 betreffende de internering van personen met een geestesstoornis, BS 13 juli 2007.

² BS 11 mei 1930, verv. Wet 1 juli 1964, BS 17 juli 1964.

³ Wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, BS 15 juni 2006.

⁴ Koninklijk besluit van 28 december 1950 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken, BS 30 december 1950.

⁵ Grondwettelijk Hof 17 september 2009, nr. 142/2009.

⁶ Gegevens van minister van Justitie, geciteerd door Luc Stas, nov. 2009.

⁷ Vanden Hende, 2005.

In het interview met Henri Heimans (voorzitter van de Commissie Bescherming Maatschappij van Gent) kon u lezen over "ontgrendeld", een project van het Centrum OBRA. We vatten dit project in een notendop samen.

Het project "ontgrendeld" werd in 2001 door het Centrum OBRA (zie www.obra.be) in het leven geroepen om dagactiviteiten te organiseren voor geïnterneerden met een verstandelijke handicap die zijn opgesloten in de gevangenis van Gent zodat aan deze "zwakkeren" van de maatschappij een hogere levenskwaliteit kan worden geboden. Er worden activiteiten georganiseerd zowel binnen als buiten (mits toelating door de Commissie Bescherming Maatschappij) de gevangenis*. Er wordt vertrokken van de interesses en mogelijkheden van de betrokkene.

De deelname aan de activiteiten kan gebeuren door middel van een melding via de psychosociale dienst van de gevangenis, het zorgteam van de gevangenis, via justitieel welzijnswerk, via penitentiaire beampten, of via een aanmelding van de geïnterneerde zelf of familieleden van deze laatste.

Ondanks het onderaanbod aan gespecialiseerde instellingen die de nodige zorg en behandeling bieden, krijgt de geïnterneerde door middel van deze activiteiten, waarbij het verhogen van de vaardigheden van de betrokkene centraal staat, toch de kans om zich voor te bereiden op sociale re-integratie in de maatschappij, en om minstens zijn slaagkansen hiervan te verhogen. Voor de "high risk"-geïnterneerden – waarbij een reïntegratie in de maatschappij onmogelijk is – biedt de vzw OBRA door middel van dit project de nodige ondersteuning, bijsturing in de gevangenis, zodat ze zich leren handhaven in een voor hen beschermende en beveiligde structuur.

Tevens gaat vzw OBRA na of de betrokkene een erkenning heeft van het Vlaamse Agentschap voor Personen met een Handicap. Vaak is dit niet het geval of stelt het centrum vast dat de erkenning de reële zorgvraag niet dekt. In dat geval wordt de procedure opgestart tot erkenning door middel van het indienen van een aanvraag. Hiervoor verzamelt ze de nodige gegevens (schoolverleden, intelligentie enz.) en omschrijft ze – op basis van het functioneren van de betrokkene tijdens de activiteiten – de zorgvraag.

Bij het bepalen van de activiteiten waaraan de geïnterneerde mag deelnemen, wordt de nadruk gelegd op het belang van een totaalbeeld van de deelnemer (communicatieve en sociale vaardigheden, emotionele vaardigheden en seksuele socialisatie). Vervolgens wordt overleg gepleegd tussen het centrum OBRA, de Commissie Bescherming Maatschappij van Gent en Justitieel Welzijnswerk om de mogelijkheden te bekijken.

* Voor de lijst van activiteiten die worden georganiseerd, zie *Jaarverslag 2009 centrum OBRA vzw*, www.obra.be/NWjaarverslag.htm.



SYMPOSIUM

Vrijdag 22 oktober 2010 van 9 tot 16u in 't Pand – Gent



INTERNERING OP HET KRUISPUNT VAN JUSTITIE EN ZORG

De nood aan zorg bij geïnterneerden in de gevangenissen in Vlaanderen is zeer groot.

Het samenspel met het justitieel penitentiaal kader is noodzakelijk.

Wat weten deze twee werelden over elkaar en wat kunnen ze van elkaar leren?

Dit symposium biedt een antwoord door een ontmoeting te organiseren tussen de zorgsector en justitie.

PROGRAMMA

Voormiddag

Verwelkoming en inleiding

Dhr. M. Vanden Hende (voorzitter PFPCG)

Prof. Dr. K. Audenaert (voorzitter EFPCG)

In de voormiddag splitsen we in twee doelgroepen.

'Zorg spreekt justitie toe'

Prof. Dr. K. Audenaert (psychiater)

Dr. F. Declercq (psycholoog)

Dhr. R. De Cuyper (directie PC Sleidinge)

'Justitie spreekt zorg toe'

Prof. Dr. T. Vander Beken (criminoloog)

Dhr. W. Van Steenbrugge (advocaat)

De toekomstige FPC's in Vlaanderen

Dhr. D. Janssens (Justitie)

Namiddag

Theater ... 'Just-Care of Just-a-Case' ...

Enkele casussen worden multidisciplinair uitgediept.

Theaterregisseur: Prof. Dr. F. Vander Laenen (criminologe)

Spelers: Dhr. H. Heimans (voorzitter CBM Gent)

Dhr. W. Van Steenbrugge (advocaat)

Dhr. K. Van Cauwenberghe (onderzoeksrechter)

....

Tot besluit

Prof. P. Van Cauwenberge (rector Universiteit Gent) – onder voorbehoud

INFO

Inschrijving en programma via www.pfpcg.be

Maximaal 200 deelnemers – Deelname 80 €

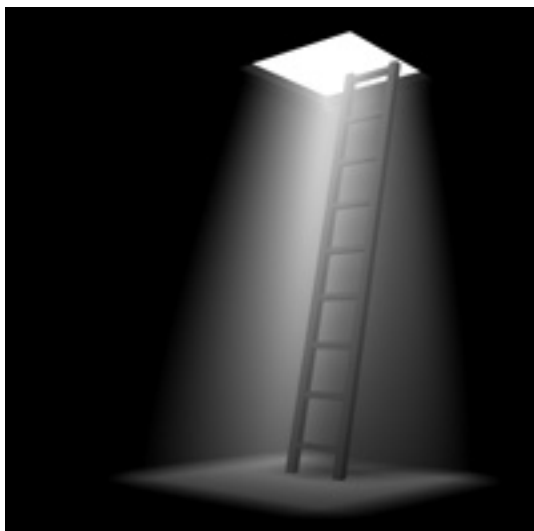
E-mail: justcare@pfpcg.be – Telefoon: 09 253 72 76

SAMENWERKING

EFPCG Universiteit Gent

PFPCG (Platform Forensisch Psychiatrisch Centrum Gent)

De gevangenis uit en de gemeenschap in?



Het (symbolische) belang van de gevangenisstraf

Op 1 juni 2010 zaten er 10.514 mensen opgesloten in de Belgische gevangenissen. Hiervan waren er 5.639 (53,6%) veroordeeld, 3.700 gedetineerden (35%) zaten in voorlopige hechtenis en 1.085 (10,4%) waren geïnterneerd. Daarnaast waren er op datzelfde moment ook nog eens 1.009 veroordeelden hun gevangenisstraf aan het uitboeten buiten de gevangenis, onder het regime van elektronisch toezicht, wat de penitentiaire populatie anno 2010 op 11.523 brengt. Ten opzichte van 1999 betekent dit een stijging 45%. Daarnaast weten we ook dat er nog een duizendtal veroordeelden thuis wachten op het bericht om onder elektronisch toezicht geplaatst te worden. De teller loopt op tot 12.523. Er mag gerust gesteld worden dat dit een historisch hoogtepunt is... of dieptepunt, al naargelang vanuit welk perspectief men deze evolutie bekijkt. Ondanks deze toename hebben vele burgers, penale actoren

en politici de indruk dat er straffeloosheid is in België omdat bepaalde gevangenisstraffen slechts gedeeltelijk of helemaal niet worden uitgevoerd in de gevangenis. Inderdaad, België heeft een strafuitvoeringssysteem ontwikkeld waar er, terecht, wordt van uitgegaan dat alle gevangenen – of bijna alle, want er zijn ook gedetineerden die nooit vrij komen – op een bepaald moment terugkeren naar de samenleving. Voor de meesten is dat via een voorwaardelijke of een voorlopige invrijheidstelling, een zeer kleine minderheid gaat tot strafeinde. Maes¹ heeft berekend dat in 2007 6,1% van alle gedetineerden vrij kwam bij strafeinde. Gewezen ministers van Justitie Vandeuren en De Clerck stellen daarom dat we moeten investeren in een geloofwaardig en efficiënt strafuitvoeringssysteem, dat moet toelaten dat alle uitgesproken gevangenisstraffen ook effectief en volledig kunnen uitgevoerd worden onder humane omstandigheden. Deze *'truth in sentencing'* discussie is niet nieuw en wordt ook in andere landen gevoerd. Om dit probleem op te lossen heeft men in België gekozen voor het bijbouwen van gevangenscapaciteit. Op 18 april 2008 keurde de regering het *Masterplan 2008-2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden* goed. De uitvoering van dit plan, die niet zo vlot verloopt als men had gehoopt, zou er moeten toe leiden dat de Belgische gevangenscapaciteit tegen 2012 in totaal met 2.513 extra cellen zou uitgebreid worden². In afwachting van deze nieuwe capaciteit en om de ergste nood te lenigen heeft men alvast een vijfhonderdtal cellen gehuurd in de gevangenis van Tilburg. Volgens de laatste berichten heeft dit de overbevolking in de Belgische gevangenissen niet echt



Prof. Dr. Kristel
Beyens
Vrije Universiteit
Brussel

doen afnemen. De voorraad aan uit te voeren gevangenisstraffen is blijkbaar erg groot. De vraag rijst dan ook of de nieuwe voorziene capaciteit het probleem van de overbevolking wel zal kunnen oplossen. Ik ben alvast niet optimistisch. Wil dat dan zeggen dat ik pleit voor het bijbouwen van nog meer gevangenis-capaciteit dan voorzien? Niet echt, want hierbij hoort de vraag of het opsluiten van misdrijf-plegers wel de meest aangewezen methode is om het probleem van de criminaliteit op te lossen. En de link tussen de omvang van de criminaliteit en de omvang van de gevangenispopulatie is ook helemaal niet zo eenduidig als men steeds graag zou geloven. De strafrechtelijke reactie kan immers heel divers zijn en varieert naargelang de maatschappelijke omstandigheden en het beleid dat er gevoerd wordt en dit heeft een belangrijke impact op de omvang van de gevangenispopulatie³. Uit criminologisch onderzoek blijkt verder ook dat vrijheidsberoving heel wat bijkomende problemen met zich meebrengt, zowel voor de daders als hun naaste omgeving en dat de gevangenisstraf een contraproductieve werking heeft⁴. Rekening houdend met de hoge recidivecijfers blijkt de gevangenisstraf daarenboven niet de meest effectieve reactie om criminaliteit te voorkomen.

In dit debat mogen we een aantal fundamentele vragen niet uit de weg gaan. Waarom wordt er gestraft? Waarom is de gevangenisstraf zo populair? Wat wil men hiermee bereiken? Wie heeft er allemaal belang bij het straffen? Wat is een rechtvaardige straf? Het bestraffingsvraagstuk is uiterst complex en raakt aan vele dimensies, die bovendien vaak conflicterend met elkaar zijn: juridische, maatschappelijke, psychologische en organisatorische dimensies. Bij het nadenken over het straffen spelen o.a. de volgende aspecten mee: belangen van slachtoffers, daders en samenleving, de doelstellingen die men wenst na te streven, de kwestie van effectiviteit of gebrek aan effectiviteit van de verschillende straffen, het kostenplaatje van een adequate straftoemeting en strafuitvoering en de capaciteit of de wil van de samenleving om de straffen te bekostigen,

de mate waarin doelmatigheid moet primeren op rechten van veroordeelden, slachtoffers en andere belanghebbenden, de mate waarin bestraffing de aangewezen weg is om sociale problemen op te lossen en de daarmee samenhangende belangrijke kwestie van de subsidiariteit van een strafrechtelijke reactie *tout court*, etc. Al deze elementen samen (en nog vele andere) bepalen de limieten van het straffen of van de mogelijkheden van het strafrechtelijk ingrijpen.

De Schotse criminoloog David Garland schreef in 1990 in zijn boek 'Punishment and Modern Society' dat de penaliteit in essentie een 'tragisch' instituut is. Het straffen is enerzijds een politieke noodzaak, maar haar criminaliteitspreventieve waarde is tegelijkertijd zeer beperkt⁵. Hij wijst op het belangrijke sociologische inzicht dat een samenleving via het straffen meer dan het pure instrumentele doel van criminaliteitsbestrijding nastreeft. Het straffen vervult ook andere, minder onmiddellijk zichtbare functies in een samenleving, zoals het (be)vestigen van politieke autoriteit, het disciplineren, onderdrukken, afwijzen en uitsluiten van bepaalde ongewenste groepen, het kanaliseren van emoties, het geven van een (symbolische) betekenis aan ongewenste gedragingen, etc. Deze sociologische aspecten van het straffen laten ons begrijpen waarom de gevangenisstraf, ondanks haar vele contraproductieve neveneffecten en haar beperkt criminaliteitsreducerend effect, toch overleeft als belangrijkste en meest betekenisvolle *straf*. Want het is hier dat het schoentje meestal wringt als we het hebben over de niet-vrijheidsberovende straffen: hun gebrek aan punitief of vergeldend gehalte is een uitgesproken of onuitgesproken argument om ze te delegitimeren als te *soft* of ongeschikt om de criminaliteit mee te bestrijden. Als we een lans willen breken voor niet-vrijheidsbenemende straffen, of liever, gemeenschapsgerichte straffen, dan is het niet alleen belangrijk om hun kwaliteiten af te wegen tegenover die van gevangenisstraf, maar vooral om hun bestaansredenen en eigen karakter te onderstrepen en te bestuderen.

Op zoek naar alternatieven voor de gevangenisstraf

Het deficit van de gevangenisstraf wordt dus reeds lang en vanuit diverse hoeken aangeklaagd: de gevangenis is een broeinest van criminaliteit, opsluiting 'werkt niet', noch op preventief, noch op afschrikwekkend vlak en de gevangenisstraf leidt niet tot een vermindering van de criminaliteit. Integendeel, de vrijheidsberoving heeft vaak heel wat negatieve maatschappelijke en psychosociale consequenties, niet alleen voor de dader maar ook voor de direct betrokkenen uit zijn/haar omgeving. De zoektocht naar alternatieven is dus ingegeven vanuit de vaststelling dat de strafrechtelijke tussenkomst vaak een erg contraproductief effect heeft en nog meer problemen creëert in plaats van ze oplost (cf. de zogenaamde paradox van het strafrecht). Hoewel de geldboete strikt genomen beschouwd kan worden als het eerste alternatief voor de gevangenisstraf, is het begrip 'alternatieve sanctie' in België vooral in zwang geraakt met de introductie van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie. Het spreken over de probatie als een alternatieve *sanctie* geeft al aan dat men deze 'probatie maatregel' niet beschouwt als een echte straf, zoals de gevangenisstraf of de geldboete. Dit kan enerzijds begrepen worden vanuit het eerder juridisch-technische gegeven dat de probatie ingevoerd is via een bijzondere wet en niet als dusdanig in het lijstje van hoofdstraffen in het strafwetboek voorkomt⁶. Niet alleen de magistraten, maar ook justitieassistenten, nemen graag de term 'gunstmaatregel' in de mond. Uit dit woordgebruik spreekt de achterliggende idee dat deze maatregelen of sancties moeten 'verdiend' worden en bijgevolg niet zomaar voor iedereen weggelegd zijn. Hetzelfde gebeurde met de invoering van de dienstverlening en de leermaatregel in 1994 als bijzondere probatievoorwaarden. Ook zij kregen niet het statuut dat van hen een volwaardige straf zou kunnen maken. Doordat probatiemaatregelen nog steeds niet als zelfstandige straf kunnen worden opgelegd⁷, blijven ze 'met de navelstreng'

verbonden met de gevangenisstraf, zoals de Leuvense Professor Tony Peters lang geleden reeds opmerkte. De alternatieven werden dus niet beschouwd als volwaardige straffen, maar als bijkomende maatregelen, met de gevangenisstraf als stok achter de deur.

Doorheen de tijd zien we echter een evolutie: de alternatieven van de eerste generatie, zoals de probatie, zijn tot stand gekomen in een periode waarin de 'resocialisatie' van de dader door het aanbieden van hulp en ondersteuning centraal staan. Men wilde breken met het 'klassieke' gedachtegoed van het Strafwetboek uit 1867, dat vergelding en afschrikking als belangrijke doelstellingen van het straffen voorop stelt. Met het invoeren van alternatieven voor de vrijheidsberoving wil men de dader (zo lang mogelijk) uit de gevangenis houden en via maatregelen gericht op (re-)integratie buiten de gevangenis proberen te werken aan de oorzaken van criminaliteit. De alternatieven komen dus tot stand vanuit een bredere maatschappelijke visie op criminaliteit, als artefact van een cumulatie van onopgeloste individuele problemen en van maatschappelijke (achterstellings)factoren.

Er wordt echter snel vastgesteld dat de invoering van deze alternatieven het probleem van de overbevolking in de gevangenissen niet kan oplossen. Tony Peters schrijft het in 1980 al: 'De gevangenissen zitten overvol want de alternatieve sancties doen het niet'. Ook Sonja Snacken stelt dit vast in haar doctoraatsonderzoek begin jaren tachtig⁸. Ondertussen zijn we dertig jaar later. De dienstverlening die ingevoerd werd in 1994, en die in haar beginfase door rechters nog afgedaan werd als een 'kinderachtige' straf en een straf die enkel in uitzonderlijke gevallen kan opgelegd worden aan 'normale daders'⁹, is ondertussen de kinderschoenen ontgroeid en heeft als 'werkstraf' het autonome statuut van hoofdstraf gekregen, naast de gevangenisstraf en de geldboete. Belangrijk in dit verhaal is dat we een overgang zien van maatregel naar volwaardige straf, in het officiële discours althans, en dat dit veranderend statuut een ware *boost* geeft

aan de geloofwaardigheid van deze straf¹⁰. En hoewel de uitvoeringspraktijk in sé niet verandert – dienstverleningen en werkstraffen worden uitgevoerd op dezelfde projectplaatsen en uit onderzoek blijkt dat de begeleiders van de werkgestraften hier geen onderscheid in maken¹¹ – zien we dat de straftoemingspraktijk deze ‘nieuwe’ straf heel snel oppikt. Op amper zes jaar tijd worden in België meer dan 10.000 werkstraffen per jaar opgelegd, nl. 10.131 in 2008. Daartegenover staan 6.437 mandaten voor probatiemaatregelen¹². Daartegenover staan de leermaatregelen of de zogenaamde opleiding, die samen met de dienstverlening ingevoerd werd in 1994. Hier beschikken we niet over duidelijke cijfers, aangezien zij (nog steeds) geen autonoom statuut hebben verworven en verborgen zitten in de cijfers met betrekking tot de probatie. Systematisch onderzoek naar de toepassing van de leermaatregel is eveneens onbestaande. Duidelijk is wel dat het onduidelijke statuut en onvoldoende strafkarakter van deze ‘straf’ de rechters er niet toe aanzet om er veelvuldig gebruik van te maken.

De probatie, opleiding en werkstraf zijn alle straffen die passen in een voordeurstrategie, nl. ze zijn erop gericht om de gevangenisdeur zo lang en zo veel mogelijk gesloten te houden. Ook de vrijheid onder voorwaarden als alternatief voor de voorlopige hechtenis en de bemiddeling en strafzaken zijn ingevoerd met dezelfde bedoeling. Daarnaast is er ook gezocht naar mogelijkheden om gedetineerden sneller uit de gevangenis te krijgen via de zogenaamde achterdeurstrategie: de voorlopige of de voorwaardelijke invrijheidstelling en sinds 2000 is er ook het elektronisch toezicht (ET). Deze laatste strafmodaliteit maakt het mogelijk dat een gedetineerde zijn straf thuis uitzit door middel van een elektronische enkelband. Het ET dient zowel een voor- als een achterdeurstrategie. Het kan namelijk zowel ingezet worden om de uitvoering van de korte gevangenisstraffen te vervangen als tussenstation tussen de gevangenisstraf en de voorwaardelijke invrijheidstelling¹³. We zien dat het de laatste jaren in steeds grotere mate wordt toegepast als vorm van

voordeurstrategie, omdat steeds meer gedetineerden hun strafdeel tot de voorlopige invrijheidstelling volledig kunnen uitboeten in de gemeenschap onder het regime van elektronisch toezicht. Ook deze laatste strafmodaliteit heeft veel succes: op 1 juni 2010 zaten 1.009 gedetineerden thuis onder het regime van ET. We zien dus dat het straffenpalet zich met de jaren heeft uitgebreid en gediversifieerd en dat het totale aantal personen die zich onder ene of andere vorm van justitiële controle bevindt stijgt.

Van alternatieven naar gemeenschapsgerichte straffen

We zien dus dat er zich naast de gevangenisstraf een andere vorm van straffen ontwikkeld heeft en dit zowel penologische (de gevangenisstraf is contraproductief) als systemische overwegingen (de gevangenisstraffen zitten overvol en we moeten zoeken naar goedkopere oplossingen). In tegenstelling tot de hoofdzakelijk hulpverlenende – *‘to advise, to assist and to befriend’*¹⁴ – vorm van strafrechtelijke interventie, die haar intrede deed in de jaren zestig-zeventig, zien we dat dit aspect langzamerhand wordt vervangen door meer controlerende, activerende vormen van straf, die weer opnieuw appelleren aan het klassieke gedachtegoed. Het is dit aspect dat hun geloofwaardigheid vergroot bij de magistratuur, de politici en de bevolking doet toenemen. Ik neem de werkstraf als voorbeeld: de idee van re-integratie blijft behouden doordat de veroordeelde niet uit de samenleving wordt gehaald, maar toch gaat het ondertussen om een verdunde vorm van re-integratie, waar het ondersteunende aspect vervangen wordt door controle van de prestaties en haast pure contractnaleving. De werkstraf is in die zin eerder een ‘klassieke’ straf die aansluit bij het vergeldende en afschrikkende gedachtegoed. De veroordeelde moet zijn schuld letterlijk terug betalen aan de samenleving door een onbezoldigde dienst te verlenen. De werkstraf is ook een straf die uit te drukken valt in aantal uren, wat dan weer aansluit bij de idee van calculeerbaarheid en proportionaliteit. Dit brengt

me bij een ander belangrijk aspect van de werkstraf. Ze wordt in literatuur beschreven als een 'kameleonstraf'¹⁵, wat verwijst naar de uiteenlopende kenmerken of doelstellingen die er aan deze straf worden toegeschreven. Door haar multifunctioneel karakter vinden alle actoren er hun gading in wat onder ander verklaart waarom de werkstraf zo goed in de markt ligt. Ze is als het ware meid voor alle werk... De werkstraf past volledig in de logica van rechten en plichten van de actieve welvaartsstaat¹⁶: de werkgestrafte moet zijn verantwoordelijkheid opnemen, een contract naleven en een bijdrage leveren tot de samenleving via onbetaalde arbeid. Dat is een heel ander perspectief op reactie op criminaliteit dan het behandelen of begeleiden via probatievoorwaarden. De werkgestrafte moet 'iets goed maken' (cf. vergeldingsaspect) en in die zin is er sprake van symbolisch herstel aan de samenleving. In de voorbereidende parlementaire werken van de wetgeving wordt de werkstraf gepromoot als een constructief en kostenbesparend alternatief voor de korte gevangenisstraf¹⁷. Het constructieve aspect wordt onderkend in het feit dat de werkstraf ertoe zou leiden dat de dader bewust gemaakt wordt van de draagwijdte van zijn daad en dat hem verantwoordelijkheidsbesef wordt bijgebracht. Het voordeel voor de dader zou zijn dat hij zich opnieuw gewaardeerd zou voelen door de samenleving in plaats van dat hij er zou van uitgesloten worden. Terwijl het strafkarakter bij de gevangenisstraf bestaat uit het beroven van de vrijheid en de tijd van de veroordeelde, wordt hier de vrije tijd ontnomen. In de hedendaagse postfordistische samenleving, waar tijd en vooral vrije tijd een heel kostbaar goed is, betekent het afnemen van deze letterlijke 'vrije' tijd een belangrijke straf voor de (werkende) burger. Terwijl de gevangenisstraf eerder een passieve straf is die men ondergaat of letterlijk 'uitzit', is de werkgestrafte verplicht tot activering. In dit verband bestaat bij velen het misverstand dat er gemakkelijk een link zou kunnen zijn tussen de aard van het misdrijf en de uitgevoerde activiteit. Dit is in werkelijkheid meestal niet het geval, omdat de aard van het werk dat

uitgevoerd kan worden op de projectplaats wordt bepaald door heel wat praktische factoren, zoals de beschikbaarheid van geschikte werkposten, de timing, de afstand voor de veroordeelde tussen de woon- en werkplaats en de mogelijkheden om zich te verplaatsen, de beschikbare tijd van de veroordeelde (er is bv. een gebrek aan avond- en weekeindwerk), etc.¹⁸ Het is dus niet zo dat iemand die een geweldsfeit heeft gepleegd zo maar zijn werkstraf kan gaan uitvoeren in de spoedafdeling van een ziekenhuis bijvoorbeeld. Het veronderstelde pedagogische argument is dus veelal een fictief. Wat uiteraard niet wil zeggen dat het ingeschakeld worden op een andere werkplaats geen pedagogisch effect kan hebben. Tot nog toe is er weinig geweten over de 'pains'¹⁹ van de gemeenschapsgerichte straffen. Durnescu stelt in zijn onderzoek bij probanten de volgende '*pains of probation*' vast, die ook van toepassing kunnen zijn op de werkstraf: deprivatie van autonomie, tijd, privéleven, financiële kosten, het moeten organiseren van de dagelijkse routine rond de straf, het stigmatiserend effect, het steeds terug geconfronteerd worden met het misdrijf, het zwaard van Damocles van de vervangende straf²⁰, het moeten verrichten van zwaar, nutteloos of vervelend werk, etc. Het (bestraffende) effect dat de straf heeft hangt sterk samen met condities waaronder ze wordt uitgevoerd. En dat brengt me bij een laatste belangrijk kenmerk van de gemeenschapsgerichte straffen. Zoals de naam het zegt: ze worden uitgevoerd in de gemeenschap, maar ook door de gemeenschap. Niet alleen de veroordeelde maar ook de burger wordt mee geactiveerd en geresponsabiliseerd in de strafuitvoering. In die zin heeft de overheid een goedkope oplossing gevonden voor haar capaciteitsprobleem en wordt een deel van de kost van de bestraffing afgewenteld op de samenleving. De meeste projectplaatsen die werkgestraften ontvangen worden hier immers niet voor vergoed, terwijl ze wel een belangrijk aspect van de disciplinerende en bestraffende van hun medeburger op zich nemen. De vergoeding is het afgeleverde werk door de werkgestrafte. Maar gezien de taken die een werkgestrafte mag uitvoeren geen reguliere

taken mogen zijn, om de concurrentie met de reguliere arbeidsmarkt niet te vervalsen, staat de waarde van de toegeleverde arbeid meestal niet in verhouding tot de inspanning die er moet worden geleverd om een werkgestrafte op te vangen, te begeleiden en te controleren.

Naar een bestraffingsindustrie?

Hoewel dit stuk begonnen is als een kritiek op de vrijheidsstraf en bedoeld als een pleidooi voor het straffen in de gemeenschap, moeten we de ontwikkelingen in de wijze waarop ze opgelegd en uitgevoerd worden ook kritisch evalueren. De werkstraf is een groot succes naar Belgische maatstaven en als criminoloog zouden we hier alleen maar blij mogen mee zijn. Maar toch... Er is nog veel werk aan de winkel en het kwantitatieve succes van de werkstraf gaat, zoals vaak, ook wel ten koste van de kwaliteit van de uitvoering. Het feit dat de begeleiding van de werkstraf tot een minimum dient beperkt te worden – de werkstraf is een contract waarbij een aantal uren werk wordt afgeleverd en verder mag er nog weinig worden geïnvesteerd in begeleiding – maakt dat de oorspronkelijke idee van re-integratie uitgehold wordt. Na vele jaren is er met Basiswet gevangeniswezen eindelijk een wettelijke rechtspositie uitgewerkt voor gedetineerden²¹. Voor de veroordeelden tot een gemeenschapsgerichte straf is de rechtspositie nog onbestaande en door de grote verscheidenheid aan actoren die betrokken zijn bij de uitvoering is de uitvoeringspraktijk erg divers en spelen er allerlei informele selectiemechanismen mee waar de overheid weinig zicht op heeft (Wie heeft er toegang tot welke prestatieplaats? Wie beslist daar over? Hoe gelijk worden de werkgestraften behandeld op de verschillende prestatieplaatsen?). We moeten vaststellen dat we ondertussen leven in een multiculturele samenleving, maar dat de toegang tot de werkstraf voor anderstaligen en allochtonen zeer moeilijk blijft. Met als resultaat dat de deur naar de gevangenis voor deze groepen nog een beetje verder open gaat. We vinden ze dan ook niet voor niets in steeds grotere mate terug in de gevangenis.

Indien de gemeenschapsgerichte straffen de straffen van de toekomst willen worden, en daar moeten we toch zo veel mogelijk naar streven, dan volstaat het niet om de last zo veel mogelijk op de schouders van de samenleving te leggen. Maar dan moet er werkelijk geïnvesteerd worden in creatieve straffen en opvangmogelijkheden voor problematische delinquenten, waar echt mee gewerkt wordt door professionelen op individuele basis. Want dat is toch de kern van het straffen: als we willen dat er iets verandert, dan moet daar ook echt in geïnvesteerd worden. Anderzijds moeten we overspannen verwachtingen ten aanzien van puur individueel gerichte interventies temperen en het effect van straffen niet overschatten. Wat ben je ermee als je alleen met de delinquent werkt en de oorzaak van delinquentie alleen bij de individuele dader legt, die vervolgens terugkeert naar een sociale context die onveranderd blijft? Maar dat is een veel ingewikkelder verhaal, dat het bereik van de strafrechtelijke interventie ver overschrijdt. Het leidt wel tot een pleidooi om spaarzaam om te springen met straf, want het perverse effect van het steeds maar invoeren van meer bestraffingsmogelijkheden is dat er ook maar steeds meer mensen onder de ene vorm van gerechtelijke controle komen te staan, wat leidt tot een ware uitdijende bestraffingsindustrie. Is het dat wat we willen?

Eindnoten

¹ E. Maes (2010), "Evoluties in punitiviteit: lessen uit de justitiële statistieken". In I. Aertsen, K. Beyens, T. Daems & E. Maes (eds.), *Hoe punitief is België?* (pp. 43-83). Gent: Maklu.

² Voor een uitgebreide analyse van dit masterplan verwijzen we naar het themanummer 'Gevangenis voor de 21^e eeuw. Opportuniteit of gemiste kans?' van het tijdschrift *Orde van de Dag* (nr. 48, december 2009, eds. Kristel Beyens & Frederik Janssens).

³ Zie K. Beyens (2006), "Bestrafing begrijpen". In E. Devroe, K. Beyens & E. Enhus (eds.), *Zwart op wit? Duiding van cijfers over onveiligheid en strafrechtsbedeling in België. Handboek criminografische basisinformatie* (pp. 41-58). Brussel: VUBPress. In

deze publicatie toon ik aan hoe de omvang van de gevangenispopulatie wordt bepaald door heel wat externe, interne en intermediaire factoren.

⁴ Voor een recent overzicht van het internationale onderzoek ter zake, zie A. Liebling & S. Maruna (eds.) (2005), *The effects of imprisonment*. Devon: Willan.

⁵ D. Garland (1990), *Punishment and modern society: A study in social theory*. Oxford: Clarendon Press. Voor een interessante introductie van Garlands werk in het Nederlands, zie T. Daems (2009), *De bestraffingssociologie van David W. Garland*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

⁶ F. Vanhamme (2009), *La rationalité de la peine. Enquête au tribunal correctionnel*. Brussel: Bruylant.

⁷ Dit was echter voorgesteld door de subcommissie straftoemeting binnen de commissie Holsters. Voor meer over de werkzaamheden van deze commissie, zie M. Rozie (2004), "De voorstellen van de subcommissie Straftoemeting". In I. Aertsen, K. Beyens, S. De Valck & F. Pieters (eds.), *De Commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie Straftoemeting*. Brussel: Politeia.

⁸ T. Peters (1980), "De gevangenen zitten overvol want de alternatieve sancties doen het niet". *Panopticon*, 1, 265-270. Ook het onderzoek van Sonja Snacken toont het minimalistische ondergebruik van de probatie aan, zie S. Snacken (1986), *De korte gevangenisstraf. Een onderzoek naar toepassing en effectiviteit* (Vol. 13). Antwerpen: Kluwer Rechts-wetenschappen.

⁹ K. Beyens (2000), *Straffen als sociale praktijk. Een penologisch onderzoek naar straftoemeting*. Brussel: VUBPress; K. Beyens (2007), "Straftoemetings-onderzoek en de toepassing van de alternatieven". In J. Christiaens, E. Enhus, A. Nuytiens, S. Snacken & P. Van Calster (eds.), *Criminologie: tussen kritiek en realisme. Liber amica/orum Christian Eliaerts* (pp. 21-38). Brussel: VUBPress.

¹⁰ Zie ook K. Beyens (2006), "De werkstraf als hedendaagse straf". *Panopticon*, 27(4), 7-18.

¹¹ H. Luybaert, K. Beyens, C. Françoise, D. Kaminski & m.m.v. C. Janssens (2007), *Werken en leren als straf. Le travail et al formation comme peines*. Brussel: VUBPress.

¹² FOD Justitie, *Justitie in Cijfers*, 2009. Wat deze cijfers betreft moeten we ons baseren op de gegevens die verschaft worden door de justitiehuisen en hier gaat het dus om in uitvoering zijnde mandaten.

¹³ Wet 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidstraf en aan de slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, *BS* 15 juni 2006.

¹⁴ Dit is de wijze waarop vroeger in Engeland en Wales de probatie werd gekarakteriseerd.

¹⁵ Hoewel dit concept regelmatig opduikt in de literatuur, heb ik dit voor het eerst teruggevonden bij H. Singer-Dekker (1984), *Dienstverlening*. Arnhem: Gouda-Quint.

¹⁶ K. Beyens (2006), "De werkstraf als hedendaagse straf". *Panopticon*, 27(4), 7-18.

¹⁷ Toelichting bij het wetsvoorstel, *Parl.St.* Kamer 1999-2000, nr. 50-049/001, p. 4.

¹⁸ Voor een uitgebreide analyse van de uitvoering van de werkstraf, zie H. Luybaert, K. Beyens, C. Françoise, D. Kaminski & m.m.v. C. Janssens (2007), *Werken en leren als straf. Le travail et al formation comme peines*. Brussel: VUBPress.

¹⁹ In navolging van de '*pains of imprisonment*', die al veelvuldig zijn onderzocht, is dit op het vlak van de gemeenschapsgeschiede straffen veelal nog onontgonnen terrein. In België is in 2009 een onderzoek verricht naar de beleving van de werkstraf, maar tot op heden zijn de resultaten hiervan nog niet gepubliceerd. Zie M. Dantinne, J. Duchêne, K. Lauwaert, I. Aertsen, S. Bogaerts, J. Goethals, et al. (2009), *Peine de travail et vécu du condamné. Beleving van de veroordeelde tot een werkstraf*. Liège, Leuven: Université de Liège; Katholieke Universiteit Leuven, ongepubliceerd rapport.

²⁰ Door het invoeren van een vervangende gevangenisstraf is ook hier de navelstreng met de gevangenisstraf niet helemaal doorgeknipt.

²¹ Basiswet 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden, *BS* 1 februari 2005.

Grensoverschrijdende tenuitvoerlegging

van vrijheidsberovende straffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen in de Europese Unie



Prof. Dr. Gert Vermeulen¹
Universiteit Gent

1. Inleiding

De belangrijkste Europese basisinstrumenten voor de huidige praktijk van de grensoverschrijdende uitvoering van vrijheidsstraffen zijn het Raad van Europa-Verdrag inzake de overbrenging van gevonnisde personen van 21 maart 1983 (hierna: *Overbrengingsverdrag*) en het Aanvullend Protocol daarbij van 18 december 1997 (hierna: *Overbrengingsprotocol*). In beide gevallen gaat het om overbrenging naar het land van nationaliteit (of minstens woonplaats) van gedetineerden.

Spoedig komt er – in EU-verband – evenwel een vervangend instrument. In het kader van het in 2002 (met de aanneming van het Europees aanhoudingsbevel) ingezette proces van systematische vervanging van de traditionele rechtshulpverdragen in strafzaken door op het beginsel van wederzijdse erkenning van gerechtelijke beslissingen in strafzaken geënte EU-rechtsinstrumenten, heeft de Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van de EU op 27 november 2008 een kaderbesluit aangenomen inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie (hierna: *Overbrengingsbevel*).² Dit kaderbesluit komt in de plaats van zowel het *Overbrengingsverdrag* als het *Overbrengingsprotocol* (art. 26).³ Implementatie door alle lidstaten moet tegen 5 december 2011 een feit zijn. De klassieke exequaturprocedure waarin de vroegere rechtsinstrumenten voorzagen, verdwijnt.

Ook de dubbele strafbaarheidsvoorwaarde wordt drastisch ingeperkt.

Hoewel deze evolutie het potentieel heeft om in significante mate bij te dragen tot een efficiëntere en effectievere strafuitvoering binnen de EU, is het belangrijk de bestaande – wezenlijke – verschillen tussen de strafrechtssystemen niet uit het oog te verliezen. Deze situeren zich niet alleen op procedureel vlak, bv. inzake mogelijkheden op het stuk van voorwaardelijke invrijheidstelling, maar ook op het vlak van materiële detentierealiteiten die overgebrachte gedetineerden in de diverse lidstaten zullen ervaren (*infra*).

Deze bijdrage geeft in grote lijnen weer welke de belangrijkste knelpunten zijn of blijven met betrekking tot het zich vernieuwende rechtsinstrumentarium, en dit vanuit respectieve posities van de uitvoerende lidstaat en de betrokken gedetineerde.

2. Positie van de uitvoerende lidstaat

In het traditionele *Overbrengingsverdrag* hebben de ratificerende staten zich ertoe verbonden om 'elkander wederzijds in zo ruim mogelijke mate samenwerking te verlenen met betrekking tot de overbrenging van gevonnisde personen' (art. 2). Daaruit vloeit geen harde verdragsrechtelijk afdwingbare verplichting voort om een vrijheidsbenemende straf opgelegd door een andere staat effectief over te nemen en uit te voeren. Met de komst van het *Overbrengingsbevel* wordt binnen de Unie radicaal aan die vrijblijvendheid gesleuteld.

grensoverschrijdende tenuitvoerlegging

Behoudens wanneer – en dat is enkel nog zo in een beperkt aantal gevallen (art. 9) – een weigeringsgrond⁴ kan worden ingeroepen, zullen de lidstaten vanaf december 2011 *verplicht* zijn vrijheidsbenemingsbeslissingen t.a.v. hun onderdanen uitgaand van andere EU-lidstaten te erkennen en ten uitvoer te leggen. Een aantal lidstaten vreest bijgevolg een toevloed aan teruggezonden gedetineerden die dan in hun land onderdak moeten krijgen in de nu reeds met plaatsgebrek kampende penitentiaire instellingen. Om die reden heeft met name alvast Polen uitstel voor de inwerkingtreding van het Overbrengingsbevel bekomen. Het land voelt de bui hangen en moet/wil zich maximaal op de verwachte *influx* (of: *reflux*?) kunnen voorbereiden. De beslissingen tot overbrenging naar de lidstaat van nationaliteit (en woonplaats) zullen immers in de meeste lidstaten bij wijze van automatisme genomen worden op het niveau van de penitentiaire administratie(s) – die de meeste lidstaten zinnens blijken als bevoegde autoriteit aan te duiden (art. 2). Weigeren omdat er geen plaats is, behoort niet tot de mogelijkheden⁵.

3. Positie van de gedetineerde

a. Van veto naar instemmingsvermoeden

Reeds met het Overbrengingsprotocol is de rechtspositie van de gedetineerde – in vergelijking met de situatie onder het Overbrengingsverdrag – in belangrijke mate op de helling komen te staan. Het vetorecht tegen strafuitvoering in een andere dan de strafuitvaardigende staat werd immers in twee gevallen geschrapt: de ontvluchtingssituatie en de verwijderingssituatie.

In de hypothese waarbij de gedetineerde zelf vlucht naar de strafuitvoerende staat, is er rechtspositioneel slechts gering bezwaar om uit het gedrag van de gedetineerde een stilzwijgende instemming af te leiden om de strafuitvoering in die staat te laten doorgaan. De zaken liggen evenwel anders wanneer de strafuitvoering in de strafopleggende staat gevolgd zou worden door een verwijderingsmaatregel en op die basis de strafuitvoering

wordt doorgeschoven naar het land waarnaar de verwijdering zou plaatsvinden. In dat geval wordt er vanuit gegaan dat het, met het oog op resocialisatie (art. 2), voor de gedetineerde interessanter is om de straf meteen uitgevoerd te zien in het land waarnaar hij na uitzitten van de straf verwijderd zou worden. Het hoeft geen betoog dat het in een dergelijke verwijderingssituatie boven het hoofd van de gedetineerde heen beslissen over de locatie van strafuitvoering, elk aanknopingspunt met de klassiek vereiste instemming van de betrokkene mist en allerminst garant staat voor geloofwaardige of effectieve resocialisatie. De zogenaamde *verwijdering* die als grondslag gehanteerd wordt om de strafuitvoering in een andere staat te verantwoorden, is in de feiten bovendien vaak louter theoretisch. In de meerderheid van de gevallen zou immers worden volstaan met een bevel het grondgebied te verlaten. Door de verwijdering hier als basis te gebruiken, wordt deze veel strenger toegepast voor gedetineerden dan voor andere personen. Het schrappen van het vetorecht in de verwijderingssituatie (Overbrengingsprotocol) is rechtspositioneel gezien dus reeel problematisch – los nog van de vraag hoe gedetineerden zelf dit *in concreto* aanvoelen.

In plaats van daar een oplossing voor te bieden, wordt de situatie voor de betrokken gedetineerde met het Overbrengingsbevel nog meer precair. Het kaderbesluit van 2008 incorporeert immers niet alleen de vlucht- én verwijderingsscenario's van het Overbrengingsprotocol. Het preciseert ook het dat de instemming van de gedetineerde evenmin vereist is voor de overbrenging naar de lidstaat waarvan de gedetineerde een onderdaan is (en eventueel woont). Hoewel dit opnieuw voorgesteld wordt als een manier om de resocialisatie van de betrokkene te garanderen, dient sterk betwijfeld te worden of zulks ook in de feiten zo zal zijn. Als het zeker is dat op die manier de resocialisatie bevorderd kan worden en de instemming van de betrokkene een quasi-evidentie is, had de instemmingsvereiste immers niet dienen te worden geschrapt en had men het formaliseren ervan kunnen vereenvou-

digen. De mogelijkheid die het kaderbesluit inzake het Overbrengingsbevel aan de gedetineerde waarborgt om “zijn mening te geven” waarmee “rekening zal worden gehouden” (art. 6) is ruimschoots onvoldoende. Zeker nu uit de beginnende voorbereidingspraktijk blijkt dat – zoals eerder al aangestipt – de communicatie en afhandeling van overbrengingsbevelen in het gros van de lidstaten wellicht aan de penitentiaire administratie(s) zal worden toevertrouwd (i.p.v. aan een strafuitvoeringsrechter of een andere rechterlijke autoriteit), is het zeer twijfelachtig dat de gewaarborgde inspraak enige reële rechtspositionele waarde heeft.

Het belang van reële inspraak of zelfs instemming is uiteraard mede ingegeven door de grote verschillen tussen de lidstaten inzake strafrecht en materiële detentievoorwaarden. Daarmee houden het klassieke en nieuwe instrumentarium manifest onvoldoende rekening. Niet alleen de loutere locatie van de strafuitvoering is immers de kwestie. De implicaties van een verandering van locatie zouden evenzeer – en adequaat – moeten worden gereflecteerd in het toekomstige EU-kader.

b. Beperkte aandacht voor verschillen inzake strafrecht en detentievoorwaarden

Aanpassing duur en aard sanctie

In afwijking van de oorspronkelijke wederzijdse erkenningsfilosofie, is men in het Overbrengingsbevel niet zo ver gegaan dat de lidstaten elkaars strafvonnissen blind moeten uitvoeren. Aangezien de uitvoerende lidstaat ook in het Overbrengingsbevel (art. 8) het vrijwel ongelimiteerde recht krijgt om, wanneer de opgelegde sanctie naar duur of aard verschilt van wat gebruikelijk is in de eigen lidstaat, tot omzetting ervan over te gaan – *lex mitior*-regel inclusief – is de met de wederzijdse erkenning op dat vlak geambieerde meerwaarde zo goed als nul. Wat de duur van de sanctie betreft, mag deze worden ingekort tot het strafmaximum dat in het eigen recht is voorzien voor feiten van de zelfde aard. *Mutatis*

mutandis geldt hetzelfde wat de aanpassing van de aard van de sanctie aangaat: de uitvoerende lidstaat mag de sanctie omzetten naar een straf of maatregel die het eigen recht voor soortgelijke feiten voorziet, waarbij maximaal moet worden geprobeerd aansluiting te vinden bij de initieel opgelegde sanctie. Luttel verschil met de klassieke exequatur- of omzettingsprocedures is dat hierbij wordt gepreciseerd – en dat is dus kennelijk de meerwaarde van de veel bewierookte wederzijdse erkenning – dat dit betekent dat de initiële vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel niet in een geldelijke sanctie mag worden omgezet. Door deze mogelijkheid wordt sterk afgeweken van de doorgaans strakke wederzijdse erkenningslijn. *In casu* – gezien vanuit het oogpunt van de gedetineerde – is dit evenwel een goede zaak. Niettemin zullen er problemen (blijven) rijzen met het substitueren van sanctieduur (het kaderbesluit dient immers ook toegepast te worden indien de betrokkenen werd veroordeeld voor feiten die in de lidstaat waarnaar hij wordt overgebracht niet strafbaar zijn; het wordt moeilijk dan om de vergelijking te maken met sanctieniveaus voor feiten van ‘de zelfde’ aard) en -aard (er is geen EU-schaal voorhanden van wat de zwaardere sanctie naar aard is).

Strafuitvoeringsrecht en materiële detentievoorwaarden

Rechtspositioneel problematischer evenwel zijn de implicaties op het stuk van strafuitvoeringsrecht en materiële detentievoorwaarden. Met de verschillen in strafuitvoeringsrecht (in de ene lidstaat bv. is elektronisch toezicht een strafuitvoeringsmodaliteit, in de andere een autonome straf; de termijnen voor voorwaardelijke invrijheidstelling verschillen drastisch, met alle feitelijke implicaties van dien voor de reële strafduur) wordt in het nieuwe kaderbesluit in geen enkele mate rekening gehouden. Of in elk geval toch niet met de rechtspositie van de betrokkene voor ogen – wel omgekeerd: lidstaten kunnen, indien ze het strafuitvoeringsklimaat van de lidstaat van nationaliteit te mild vinden,

grensoverschrijdende tenuitvoerlegging

op hun stappen terugkeren en alsnog afzien van de bevolen overbrenging. Verder hoeft het geen betoog dat de detentievoorwaarden niet in alle EU-gevangenissen dezelfde zijn. Gezien de bijkomende capaciteitsproblemen waarmee sommige lidstaten zich zullen geconfronteerd zien na inwerkingtreding van het Overbrengingsbevel (*supra*), zullen de materiële detentiecondities er bovendien wellicht niet op vooruit gaan. De invloed die materiële detentievoorwaarden (kunnen) hebben op de werking van het instrumentarium is lange tijd onontgonnen terrein gebleven. Pas recent is de Europese Commissie wakker geworden voor deze problematiek, en dit dan nog in niet-geringe mate onder impuls van de wetenschappelijke wereld, met name het *Institute for International Research on Criminal Policy* van de UGent. Onze vraag om op basis van onderzoek in de EU27 aanbevelingen te mogen formuleren voor toekomstig EU-beleid ter zake, bv. in de vorm van bindende EU-minimumnormen inzake materiële detentiecondities en strafuitvoeringsrecht, heeft geresulteerd in het gunnen door de Commissie van een Uniebrede studie in die zin⁶. Deze zal tegen het najaar 2011 worden afgerond en als voeding dienen voor het door de Commissie in haar actieplan ter implementatie van het Stockholm-programma aangekondigde (wetgevend) initiatief ter zake. Onze hoop hiermee is om het op vandaag onverantwoorde wederzijdse vertrouwensprincipe dat aan het Europees Overbrengingsbevel ten grondslag ligt zo snel mogelijk te (doen) onderbouwen met flankerende EU-minimumnormen die ook adequaat gecontroleerd en reëel in rechte getoetst kunnen worden.

4. Conclusie

Justitiële samenwerking op het vlak van de tenuitvoerlegging van vrijheidsberovende straffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen is zonder twijfel een wezenscomponent in de realisatie van een Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Met het Europees Overbrengingsbevel werd evenwel onvoldoende tegemoetgekomen aan oude

kritieken op het voorheen bestaande instrumentarium ter zake én onvoldoende geanticipeerd op nieuwe problemen die de toepassing van het wederzijdse erkenningsprincipe met zich zal brengen. Vooreerst zijn er nog te veel grijze zones en onduidelijkheden die het implementatieproces bemoeilijken. Meer fundamenteel-problematisch zijn het buiten spel zetten van de lidstaat waarnaar betrokkenen worden overgebracht en de preciaire rechtspositie van deze laatsten. Overgebrachte gedetineerden worden immers blootgesteld aan zeer divergerende (en dus lagere, mogelijk zelfs onaanvaardbaar lage) normen inzake strafuitvoeringsrecht en detentiecondities. Een *de facto* én *de iure* gelijke behandeling zijn dus ver weg, en flankerende maatregelen zonder meer nodig. Jammer alleen dat het besef daarover wat laat komt. In het beste geval zal worden 'gerepareerd' jaren nadat het Overbrengingsbevel reeds verplicht door de lidstaten zal zijn geïmplementeerd (in België is overigens nog geen enkel initiatief ontwikkeld om de Wederzijdse Erkenningwet van 2005 te verbreden tot vrijheidsbenemende straffen en maatregelen) – met alle gevaren van dien.

Eindnoten

- ¹ Prof. Dr. Gert Vermeulen doceert internationaal en Europees strafrecht/strafrechtelijk beleid aan de Universiteit Gent. Hij is er tevens voorzitter van de Vakgroep Strafrecht en Criminologie en directeur van het Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP). Zie algemeen en ruimer over deze materie: G. VERMEULEN, "Wederzijdse erkenning van straffen in de Europese Unie en België" in A. MASSET, PH. TRAEST, J. BARON, M. DE RUE, E. FRANCIS, P. REYNAERT, V. SERON, Y. VAN DEN BERGE, F. VERBRUGGEN en G. VERMEULEN (ed.), *L'exécution des peines. De Strafwitvoering*, Brussel, la Charte, 2006, 141-194.
- ² *Publicatieblad van de Europese Unie*, L 327/27, 5 december 2008.
- ³ Het Overbrengingsbevel vervangt naast deze twee instrumenten nog een aantal andere instrumenten – behoudens in de relatie tussen EU-lidstaten en derde landen.
- ⁴ Het gaat om klassiekers zoals de onverenigbaarheid met het *ne bis in idem*-beginsel, het intreden van verjaring, het bestaan van een immuniteit die uitvoering onmogelijk maakt, het niet bereiken van de leeftijd van strafrechtelijke verantwoordelijkheid of het ontbreken van dubbele strafbaarheid (behoudens voor de 32 zogenaamde lijstmisdrijven).
- ⁵ "De bevoegde autoriteit [...] erkent [...] en neemt onverwijld de maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de sanctie [...]" (art. 8).
- ⁶ JLS/2009/JPEN/PR/0031/E4 - *Study on detention in the EU*. Zie o.m. N. PATERSON en G. VERMEULEN, "Differences In Material Detention Conditions & Sentence Execution. A Threat To The Area Of Freedom, Security & Justice?" in L. PAUWELS en G. VERMEULEN (ed.), *Actualia strafrecht en criminologie 2010 - Reeks update in de criminologie*, Gandius V, 2010, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 21 p.; N. PATERSON en G. VERMEULEN, "Materiële detentiecondities en strafuitvoeringsrecht – Waarom resolute actie van de Europese Unie nu nodig is", *Panopticon*, 2010.4, 47-52.

Brugge Business School organiseert voortgezette opleidingen die heel wat topics uit het bedrijfsleven grondig aanpakken, dit gespreid over meerdere sessies onder de vorm van avond- en weekendonderwijs. Die opleidingen worden gegeven met een gezonde mix van theoretische invalshoeken en praktische inzichten.

Expert Class

VENNOOTSCHAPSRECHT 2010

geactualiseerd en in de praktijk toegepast!

1 jaar - 21 sessies

startdatum: 12 november 2010

programmadirecteur: dhr. Philippe Mulliez;
vennoot Eubelius

voor wie?

Vennootschapsrecht is een snel veranderende materie. Voortdurende bijscholing is dus essentieel. De praktisch bruikbare syllabi bij deze Expert Class zijn een troef. Voor juristen, advocaten, accountants, belastingconsulenten, notarissen, bestuurders, zaakvoerders en kaderleden van financiële instellingen.

- getuigschrift 'expert class in vennootschapsrecht'
- aanvaard voor permanente vorming

prijs: € 2.100 voor advocaten
€ 1.900 voor stagiaire-advocaten

Expert Class

VERMOGENS- EN SUCCESSIEPLANNING

NIEUW

35 sessies verdeeld over 3 modules

startdatum: 2 oktober 2010

programmadiirecteur: dhr. Philippe Salens;
accountant-belastingconsulent en zaakvoerder
Cnockaert&Salens

voor wie?

Iedereen die in zijn beroep vermogende klanten adviseert of een dergelijk beroep ambieert en een solide basiskennis wenst op te bouwen: bankiers, private bankers, vermogensbeheerders, advocaten, juristen, bedrijfsrevisoren, accountants, belastingconsulenten, boekhouders, fiscalisten, vastgoedmakelaars... en hun medewerkers.

- getuigschrift 'expert class in vermogens- en successieplanning'
- aanvaard voor permanente vorming

prijs:

volledig programma (drie modules): € 2.300
module 1 of 2: € 950/module
topic uit module 3: € 100/topic



Inlichtingen en inschrijvingen
WWW.BRUGGEBUSINESSSCHOOL.BE • WWW.VPOO.BE

Xaverianenstraat 10, B-8200 Brugge, T 050 30 51 95
Ann Maeckelberghe, T 050 30 51 92
Gilbert Van Nieuwenhuyze, GSM 0495 321 485
info@bruggebusinessschool.be

De strafuitvoeringsrechtbank gewikt en gewogen: alle begin is moeilijk...



Veerle Scheirs¹
Doctoraats-
onderzoeker
Vrije Universiteit
Brussel



Jurgen Millen²
Advocaat
balies Tongeren
en Hasselt

1. Inleiding

*'Een opsluiting werkt als een boemerang: wie opgesloten wordt, komt terug vrij.'*³

Sinds 1 februari 2007 beslissen in België negen multidisciplinair samengestelde strafuitvoeringsrechtbanken (SURB) over vier aspecten van het strafuitvoeringstraject van gedetineerden met een straftotaal van meer dan drie jaar: de toekenning van de beperkte detentie, het elektronisch toezicht, de voorwaardelijke invrijheidstelling en de voorlopige invrijheidstelling met oog op verwijdering van het grondgebied of met het oog op overlevering. Belangrijke beslissingen omtrent de strafuitvoering worden nu genomen door multidisciplinair samengestelde rechtscolleges, met als voorzitter een magistraat en twee niet-juridisch geschoolde assessoren, die gespecialiseerd zijn in hetzij sociale reïntegratie, hetzij in penitentiaire materies. Verder wordt een lid van het openbaar ministerie, gespecialiseerd in strafuitvoeringszaken toegevoegd en kunnen dader en slachtoffer, met hun respectievelijke raadsmanen, deelnemen aan de zitting. Dit samenspel van niet-professionele en professionele actoren met diverse specialisaties en achtergronden en de specifieke materie waarover beslist wordt, schept een unieke Belgische strafrechtelijke context die noopt tot enkele reflecties.

De re-integratie van ex-gedetineerden is een essentiële thematiek die niet alleen de ex-gedetineerde, maar ook zijn sociale omgeving, slachtoffers, als de bredere samenleving aanbelangt. De invrijheidstelling krijgt niet zel-

den een nogal eenzijdige aandacht, ondanks de formele (h)erkenning van re-integratie als doel van de strafuitvoering⁴. Dit samen met het uitblijven van een wettelijke regeling, de controle van de uitvoerende macht op de strafuitvoering en het instrumenteel gebruik van de VI in functie van de overbevolkingsproblematiek maakt een diepgaande reflectie noodzakelijk. Voorliggend artikel tracht daarom, gesteund door de praktijkervaring van één van de auteurs, aangevuld met de observaties van de beslissingspraktijk van de strafuitvoeringsrechtbank⁵ hierover te reflecteren. Alvorens enkele reflecties te formuleren schetsen we kort de context waarbinnen de SURB zijn ontstaan.

2. De 'weg der geleidelijkheid' tot de implementatie van de SURB

Niettemin staande België in een ver verleden internationaal één van de koplopers was inzake het gevangeniswezen en de uitvoering van de vrijheidsstraf was een wettelijke regeling inzake de interne en externe rechtspositie van veroordeelden tot 2006 onbestaande, enkel de VI kende een wettelijk basis⁶. De uitvoerende macht, de minister van Justitie, had de beslissingsbevoegdheid en -controle inzake de toekenning van strafuitvoeringsmodaliteiten, zoals uitgaansvergunningen, penitentiair verlof, halve vrijheid, elektronisch toezicht en de voorlopige invrijheidstelling. Het strafuitvoeringsbeleid werd met andere woorden voor een groot deel geregeld via ministeriële Omzendbrieven waardoor een volwaardige juridische externe rechtspositie onbestaande

strafuitvoeringsrechtbank

gewikt en gewogen

was. De meeste ministeriële Omzendbrieven kwamen bovendien *ad hoc*, zonder duidelijke en coherente beleidsvisie tot stand, waardoor er van een transparant en coherent strafuitvoeringsbeleid geen sprake was.

De wetten van 17 mei 2006⁷ hebben dus een grondige hervorming van het strafuitvoeringsbeleid en het legaliseren van de externe rechtspositie van veroordeelde gedetineerden ingezet. De juridisering van de strafuitvoering is echter een zeer lang proces geweest. Het ontbreken van een adequate rechtspositie van gedetineerden was reeds decennialang voorwerp van kritiek en debat. Ideeën voor het betrekken van een rechter in de strafuitvoering ontstonden echter reeds in 1888, kort na het invoeren van de modaliteit van de VI⁸. Vanuit de magistratuur klonken vanaf eind de jaren '60, begin jaren '70 gelijkaardige signalen. Het uithollen van de door de magistraten opgelegde straf door de minister van Justitie was hiervoor een belangrijke drijfveer. De gebrekkige transparantie van de VI-procedure lag bovendien mee aan de basis van de wekenlange staking van de gedetineerden in Leuven-Centraal in de zomer van 1976, waarna de eerste academische pleidooien voor een juridisering van de invrijheidsstellingsprocedure ontstonden⁹. Na enkele jaren stilstand, pleitte Koninklijk Commissaris Legros in 1985 voor de hervorming van het strafwetboek en de invoering van 'Executierechtbanken'. De idee van een globale regeling van de externe rechtspositie van gedetineerden werd echter pas in 1996 door voormalig minister Stefaan De Clerck opgenomen in zijn Oriëntatienota Strafbeleid en Gevangenisbeleid. De zaak Dutroux bracht deze hervormingen in een stroomversnelling, waardoor dit idee onder druk kwam te staan. Daar de oprichting van een multidisciplinair samengestelde SURB een grondwetswijziging impliceerde en de zaak Dutroux de politieke druk om een snelle aanpassing van de VI-regeling noopte, koos men in 1998 voor het commissiemodel als tussenstap, met op 1 maart 1999 de oprichting de multidisciplinaire Commissies voor de Voorwaardelijke Invrijheidsstelling, waarbij de toekenning van de VI aan

de administratie werd onttrokken¹⁰. In 2000 werd vervolgens de Commissie SURB, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting – de zogenaamde Commissie Holsters – opgericht, die na intens voorbereidingswerk in hun eindverslag enkele denkpistes omtrent de verdere legalisering van de externe rechtspositie hebben geformuleerd. Nadat eind 2002 de Grondwet was gewijzigd, werden verder stappen naar de oprichting van de SURB en de wettelijke verankering van de externe rechtspositie van veroordeelden gezet, resulterende in de WERV en de wet houdende de oprichting van de SURB van 17 mei 2006.

Met de WERV en de oprichting van de SURB werden de extramurale aspecten van de detentie wettelijk verankerd waardoor de controle van de uitvoerende macht op de strafuitvoering daalde. De idee van een 'progressieve' vrijheid heeft geleid tot de uitbreiding van het aanbod aan strafuitvoeringsmodaliteiten. De rechterlijke macht werd bevoegd voor 'alle' beslissingen die de aard of de duur van de vrijheidsstraf wijzigen, zoals de beperkte detentie, het elektronisch toezicht, de voorwaardelijke invrijheidsstelling en de voorlopige invrijheidsstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied¹¹. Voor gedetineerden veroordeeld tot straffen met een straftotaal boven 3 jaar is een multidisciplinair samengestelde SURB bevoegd. Wanneer de in uitvoering zijnde straffen de 3 jaar niet overschrijden, beslist een alleenzettelende strafuitvoeringsrechter over de toegekende strafuitvoeringsmodaliteiten. Aan de gedetineerde die zich in de tijdsvoorwaarde bevindt¹², wordt een voorwaardelijke invrijheidsstelling toegekend behoudens de aanwezigheid van de in de wet bepaalde tegenindicaties¹³ die door de SURB kunnen worden geëvalueerd en ingecalculeerd. De VI is met andere woorden een subjectief recht geworden, gebaseerd op het principe van 'negatieve selectie'¹⁴. De WERV deelt een belangrijke rol toe aan het openbaar ministerie bij de opvolging en controle op de toegekende strafuitvoeringsmodaliteiten en kan de SURB vatten met het oog op de herroeping, herziening of schorsing van een toegekende maatregel.

De WERV geeft het slachtoffer de mogelijkheid geïnformeerd en gehoord te worden bij de toekenning van een strafuitvoeringsmodaliteit¹⁵.

De wetgever heeft geopteerd voor een graduele inwerkingtreding. Vanaf 1 februari 2007 is de SURB met andere woorden bevoegd voor de toe te kennen strafuitvoeringsmodaliteiten. De bevoegdheden van de SUR zijn gestemd, maar nog niet in uitvoering. De implementatie is voorlopig uitgesteld tot 1 september 2012¹⁶.

3. Toch nog enkele schoonheidsfoutjes...

Ondanks de duidelijke meerwaarde van het wettelijke verankeren van voldoende rechtszekerheid en procedurele waarborgen staan deze (toch wel fundamentele) principes in de praktijk soms op gespannen voet met een soepele en flexibele strafuitvoering, wat (soms) een beperking van de uitstroommogelijkheden impliceert. De SURB zit soms met handen en voeten gebonden aan termijnen wat soms nefast kan zijn voor de reclassering van de veroordeelde. Het uitgewerkte reclasseringsplan wordt vaak voorafgegaan door één of meer uitgaansvergunningen of penitentiaire verloven die een gedetineerde van de Dienst Detentiebeheer kan bekomen. Als deze uitgaansvergunningen niet of slechts kort voor de zitting van een strafuitvoeringsrechtbank worden toegekend, dan kan de gedetineerde verzoeken om zijn zaak uit te stellen. De strafuitvoeringsrechtbank kan de zaak echter slechts één maal en dit voor een termijn van maximaal twee maanden¹⁷ uitstellen waardoor de gedetineerde binnen deze termijn met de toegekende uitgaansvergunningen zijn reclassering in orde moet maken. Wachtlijsten voor agressiebegeleiding, ambulante begeleiding inzake drugs- of alcoholgebruik, opleidingen voor de VDAB leiden er niet zelden toe dat de gedetineerde er echter niet in slaagt om zijn reclassering volledig op punt te stellen binnen deze termijn waardoor de strafuitvoeringsrechtbank niet anders kan dan de gevraagde strafuitvoeringsmodaliteit afwijzen.

Het gebrek aan legistische kwaliteit van de WERV werd al verscheidende auteurs aangehaald¹⁸. en wordt ook door onze eigen ervaring gestaafd. Vooral uit de bepalingen met betrekking tot de voorlopige invrijheidsstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied valt een gebrek aan aandacht en interesse van de wetgever op, ondanks het feit dat deze groep veroordeelden bijna 4 op 10 van de invrijheidsstellingen voor straffen boven de 3 jaar betreft¹⁹. Zo is er, in tegenstelling tot bij de andere strafuitvoeringsmodaliteiten, geen definitie opgenomen van de Voorlopige Invrijheidsstelling met het oog op verwijdering en werd evenmin in een proeftijd voorzien waarbinnen de vreemdeling niet mag terugkeren²⁰. De wetgever sloot evenmin uit dat deze (illegale) vreemdeling een verzoek tot het bekomen van elektronisch toezicht of beperkte detentie kan indienen aangezien in de WERV geen enkele bepaling werd opgenomen waarin een ononderbroken wettig verblijf een voorwaarde is voor de ontvankelijkheid van een verzoek tot beperkte detentie of elektronisch toezicht²¹. De ontvankelijkheid van het verzoek staat echter niet gelijk met de toekenning van één van deze strafuitvoeringsmodaliteiten aangezien de illegale verblijfstoestand, vaak gekoppeld aan het bevel van de Dienst Vreemdelingenzaken om het grondgebied te verlaten, het uitwerken van een sociaal reclasseringsplan in praktijk onmogelijk maakt. Het ontbreken van de wettelijke mogelijkheid²² voor de veroordeelde om verzet tegen een vonnis van de SURB aan te tekenen leidde tot het stellen van een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof. Het Hof sprak zich op 4 maart 2009 uit over het aantekenen van verzet tegen een beslissing van de strafuitvoeringsrechtbank waarin een strafuitvoeringsmodaliteit werd herroepen en oordeelde dat de art. 10 en 11 Gw. geschonden zouden worden wanneer een gedetineerde tegen een dergelijke beslissing geen verzet kan aantekenen²³. Het Grondwettelijk Hof heeft zich nog niet uitgesproken of hoger vermelde artikelen ook geschonden worden indien een gedetineerde geen verzet zou kunnen aantekenen tegen een vonnis waarin de strafuitvoerings-

strafuitvoeringsrechtbank gewikt en gewogen

rechtbank zich uitsprekt over het al dan niet toekennen van een strafuitvoeringsmodaliteit. De strafuitvoeringsrechtbank van Antwerpen besliste in dit kader alvast dat de gedetineerde die weigert te verschijnen op de zitting van een strafuitvoeringsrechtbank waarin een strafuitvoeringsmodaliteit toegekend kan worden hier geen verzet tegen kon aantekenen²⁴. Of deze stelling verenigbaar is met de art. 10 en 11 Gw. is evenwel de vraag.

De arbitraire breuklijn tussen veroordeelden met straffen waarvan het straftotaal 3 jaar of minder bedraagt en meer dan 3 jaar roept eveneens vragen op en gaat in tegen het voorstel gedaan door de Commissie Holsters, die had voorgesteld dat wanneer de gevangenisdirecteur, het openbaar ministerie en de veroordeelde het eens waren over de strafuitvoeringsmodaliteit en de op te leggen bijzondere voorwaarden, een alleenzettelende SUR via een verkorte procedure zou beslissen, met een multidisciplinaire SURB als uitwijkmogelijkheid²⁵. De wetgever heeft echter anders geoordeeld en de implementatie van de bevoegdheden van de SUR uitgesteld tot ten vroegste 1 september 2012. De strijd tegen de overbevolking blijft met andere woorden een grondig debat rond de strafuitvoering hypothekeren, waardoor maatregelen worden genomen gekenmerkt door een gebrek aan visie en het ontbreken van een duidelijk en doordacht strafuitvoeringssysteem²⁶. Los van de inhoudelijke vragen bij de bepalingen in de WERV omtrent de strafuitvoeringsmodaliteiten die kunnen toegekend worden aan veroordeelden met een straftotaal van 3 jaar of minder, is dit uitstellen (en blijven uitstellen) van de verdere implementatie van de WERV echter geen oplossing. Het gebrek aan duidelijkheid en communicatie hieromtrent heeft als pervers effect dat strafrechters in hun straftoemeting zullen anticiperen op hun perceptie van de strafuitvoering²⁷. Bovendien staat door deze arbitraire scheiding de rechtsgelijkheid en het principe van het recht op een eerlijk proces op de helling. De beoordeling van een strafuitvoeringsmodaliteit is immers totaal verschillend naargelang de veroordeelde een gevangene

nisstraf van drie jaar of minder dan wel een straf van meer dan drie jaar ondergaat. De beoordeling van dezelfde strafuitvoeringsmodaliteiten wordt overgelaten aan respectievelijk de uitvoerende macht (dienst detentiebeheer) enerzijds en de strafuitvoeringsrechtbank anderzijds. Het recht op een eerlijk proces wordt enkel in het laatste geval gegarandeerd²⁸.

Het aantekenen van cassatie tegen een beslissing van een strafuitvoeringsrechtbank is eveneens voor verbetering vatbaar aangezien dit vereist dat de gedetineerde in de gevangenis zelf cassatie aantekent en dat een advocaat voor deze gedetineerde ook cassatie zal aantekenen op de griffie van de strafuitvoeringsrechtbank²⁹. Deze vereiste kan ernstig in vraag worden gesteld aangezien de gedetineerde verplicht wordt om een beroep te doen op een advocaat teneinde dit rechtsmiddel te mogen aanwenden. De bijstand van een advocaat is een recht, maar in de regel geen verplichting. Als een gedetineerde alleen kan verschijnen voor een strafuitvoeringsrechtbank, dan moet hij (net zoals in het gemene strafprocesrecht) ook het recht kunnen behouden om cassatie aan te tekenen zonder dat dit afhankelijk is van de handtekening van een advocaat. Bovendien kan de vraag gesteld worden wanneer de termijn van vijf dagen om een memorie bij het Hof van Cassatie in te dienen ingaat: op het moment dat de gedetineerde en zijn advocaat cassatie hebben aangetekend of wanneer één van de twee (gevolgd door de andere) cassatie aantekent...

Het is bovendien jammer te moeten vaststellen dat de reclassering van veroordeelden niet zelden gehypothekeerd wordt door de structurele problemen binnen het gevangeniswezen. Het ontbreken van (al dan niet gespecialiseerde) PSD-verslagen wegens tijd- en/of personeelsgebrek is hier slechts één voorbeeld van. Zonder hier verder op in te gaan, wensen we toch te articuleren dat de overbrenging van gedetineerden naar Tilburg als pervers effect heeft dat de reclassering en de reclasseringsperspectieven 'beknot' (kunnen) worden. Recent verwees een Nederlandstalige SURB

hier expliciet naar in haar vonnis: '... Hij heeft weinig contact met de psychosociale dienst, er worden geen uitgangen aangevraagd, de directie aldaar blijkt niet over het dossier te beschikken, hij is verstoken van regelmatig bezoek van familieleden,...'³⁰. Daarnaast mogen de bevoegdheidsconflicten³¹ niet vergeten worden die ertoe leiden dat een gedetineerde die in bijvoorbeeld de gevangenis van Hasselt verblijft voor de strafuitvoeringsrechtbank van Brugge moet verschijnen omdat zijn eerste verzoek tot het bekomen van een strafuitvoeringsmodaliteit in deze gevangenis werd ingediend. Dit heeft vaak tot gevolg dat de directeur van de gevangenis waar de gedetineerde verblijft zelf geen advies zal komen geven aan de strafuitvoeringsrechtbank maar dit overlaat aan een van leden van de directie van de gevangenis waar de strafuitvoeringsrechtbank plaatsvindt. Dit leidt er evenwel toe dat de gevangenisdirecteur regelmatig het antwoord moet schuldig blijven op vragen die zowel van de strafuitvoeringsrechtbank als van de betrokken partijen gesteld (kunnen) worden.

Een volgend, zeer essentieel punt is het feit dat de interne en externe rechtspositie niet los kunnen gezien worden van elkaar. Zoals Pieters (2009) terecht aanhaalt, dient de externe rechtspositieregeling aan te sluiten bij de basisprincipes van de interne rechtspositie. Het ontbreken van een goed uitgewerkt detentieplan kan leiden tot een laattijdig reclasseringsplan, waardoor de gebrekkige implementatie van de Basiswet afbreuk doet aan het subjectief recht van de veroordeelde. Niet zelden moeten we vaststellen dat gedetineerden zich in hun tijdsvoorwaarden bevinden, maar een negatief advies krijgen van de gevangenisdirectie en/of openbaar ministerie daar er nog geen uitgaansvergunningen of penitentiair verlof werden aangevraagd en/of toegekend door de Dienst Detentiebeheer, waardoor de SURB met artikel 59 WERV deze impasse kan doorbreken doordat zij, nadat herhaaldelijk uitgaansvergunningen en/of penitentiair verlof door de dienst detentiebeheer geweigerd wordt (waardoor een reclasseringsplan niet

van de grond komt) aan de gedetineerde 'bij wijze van uitzondering' uitgaansvergunningen toe te kennen. Ondanks duidelijke inspanningen bij lokale gevangenisdirecties en PSD-medewerkers, is het belang van een goede en uitgewerkte reclassering nog zeker geen gedragen doelstelling van de strafuitvoering. Het concept reclassering en de voorbereiding op de invrijheidsstelling wordt door de verschillende betrokken actoren elk vanuit hun eigen visie en logica anders ingevuld.

... alle begin is moeilijk...

Met de WERV is er een grote stap vooruit gezet in de juridisering van de externe rechtspositie van gedetineerden. Het toekennen van de beslissingsbevoegdheid aan een 'onafhankelijke' SURB en niet langer de uitvoerende macht, de individualisering van de strafuitvoering, het principe van de negatieve selectie, de multidisciplinariteit, de proceduregaranties en de tegensprekelijkheid zijn enkele zeer belangrijke troeven van de huidige praktijk. Echter blijven er, meer dan 3 jaar na de inwerkingtreding van de SURB, talloze leemtes bestaan...

strafuitvoeringsrechtbank gewikt en gewogen

Eindnoten

- ¹ Doctoraatsonderzoeker, Vakgroep Criminologie, Vrije Universiteit Brussel. Doctoraat in voorbereiding: "De strafuitvoeringsrechtbank aan het werk. Een etnografisch onderzoek naar haar interactie, beslissingsprocessen en praktijken" (FWO-project) – Promotor: Prof. Dr. Kristel Beyens – Copromotor: Prof. Dr. Sonja Snacken.
- ² Jurgen Millen is als advocaat verbonden aan de balies van Tongeren en Hasselt.
- ³ L. Robert, "Geleidelijke terugkeer of plotse overgang naar de samenleving? Langgestrafte gedetineerden in de gevangenis van Andenne" in T. Daems, P. Pletinkx, L. Robert, V. Scheirs, A. Van de Wiel, K. Verpoest (ed.), *Achter tralies in België*, 2009, Gent, Academia Press, 163.
- ⁴ L. Robert, "Geleidelijke terugkeer of plotse overgang naar de samenleving? Langgestrafte gedetineerden in de gevangenis van Andenne" in T. Daems, P. Pletinkx, L. Robert, V. Scheirs, A. Van de Wiel, K. Verpoest (ed.), *Achter tralies in België*, 2009, Gent, Academia Press, 164. Art 9, § 2 Basiswet 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden, *BS* 1 februari 2005.
- ⁵ Veerle Scheirs observeerde, in het kader van haar doctoraatsonderzoek, tot op heden meer dan 40 zittingen ("front stage") van een Belgische strafuitvoeringsrechtbank samen met de informele gesprekken en discussies voor en na de zittingen ("backstage" praktijken). Deze zittingen vonden zowel in de gevangenis als in de rechtbank plaats. Vervolgens deed ze ook observaties op het parket van diezelfde SURB en startte ze recent met observaties en (in)formele interviews binnen de gevangenissen (gevangenisdirectie en PSD) waarvoor deze SURB bevoegd is (gevangenisdirectie en PSD).
- ⁶ Wet 31 mei 1988 tot de invoering van de Voorwaardelijke Invrijheidsstelling in het strafstelsel, gekend als de 'Wet Lejeune'.
- ⁷ Wet 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf en aan de slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, *BS* 15 juni 2006. Hierna verkort weergegeven als WERV; Wet 17 mei 2006 houdende de oprichting van de strafuitvoeringsrechtbanken (hierna verder afgekort als SURB), *BS* 15 juni 2006.
- ⁸ K. Verpoest, "De wet op de externe rechtspositie van veroordeelden: België de traagste leerling van de klas" in Bruggeman et al. (eds.), *Van Pionier tot onmisbaar, Over 30 jaar Panopticon*, 2010, Maklu, Antwerpen, 320.
- ⁹ C. Eliaerts en M. Rozie, "Toezicht op de uitvoering van de straf", *RW* 1978-79, 2409-2428.; C. Eliaerts, "De herziening van de wet op de voorwaardelijke invrijheidsstelling: op weg naar een strafuitvoeringsrecht?", *Panopticon* 1980, 184-196.
- ¹⁰ Wet 5 maart 1998 betreffende de voorwaardelijke invrijheidsstelling en tot wijziging van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen en de gewoontemisdadigers, vervangen door de wet van 1 juli 1994, *BS* 2 april 1998; Wet 18 maart 1998 tot instelling van de commissies voor de voorwaardelijke invrijheidsstelling, *BS* april 1998 – erratum *BS* 7 augustus 1998.
- ¹¹ Beslissingen die inherent zijn aan het standaardregime van de gedetineerde en dus de aard, noch de duur van de straf wijzigen, blijven behoren tot de bevoegdheid van de minister van Justitie (uitgaansvergunningen, penitentiair verlof en strafonderbreking); Y. Van den Berge, *Uitvoering van vrijheidsstraffen en rechtspositie van gedetineerden*, 2006, De Boeck & Larcier, Gent, 396 p.
- ¹² De toelaatbaarheidsdatum voor VI is bepaald op één derde, hetzij de veroordeelde zich in staat van wettelijke herhaling bevindt (= twee derden zonder dat de duur van de ondergane straffen meer dan veertien jaar bedraagt), hetzij de veroordeelde is veroordeeld tot een levenslange straf (= tien jaar of 16 jaar indien wettelijke herhaling).
- ¹³ Deze tegenaanwijzingen hebben betrekking op (1) de afwezigheid van vooruitzichten op sociale reclassering van de veroordeelde, (2) het risico van het plegen van nieuwe ernstige strafbare feiten, (3) het risico dat de veroordeelde de slachtoffers zou lastig vallen en (4) de houding van de veroordeelde ten aanzien van de slachtoffers van de misdrijven die tot zijn veroordeling hebben geleid (art. 47, § 1 WERV).
- ¹⁴ L. Robert, "Geleidelijke terugkeer of plotse overgang naar de samenleving? Langgestrafte gedetineerden in de gevangenis van Andenne" in T.

Daems, P. Pletinkx, L. Robert, V. Scheirs, A. Van de Wiel, K. Verpoest (eds.), *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 167.

¹⁵ Y. Van den Berge, *Uitvoering van vrijheidsstraffen en rechtspositie van gedetineerden*, 2006, Gent, De Boeck & Larcier, 396 p.

¹⁶ Zie verder.

¹⁷ Art. 37 Wet 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidstraf en aan de slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, BS 15 juni 2006. Hierna verkort weergegeven als WERV.

¹⁸ Freddy Pieters heeft reeds in verscheidene bijdragen gewezen op een aantal pertinente beperkingen van de WERV; het ontbreken van informatie over de wijze van strafberekening, het ontbreken van een definitie van wettelijke herhaling, de slordigheid van de wetgever,... Het is niet onze intentie zijn kanttekening te herhalen. Niettegenstaande wensen we graag te verwijzen naar zijn werk en reflecties, die ongetwijfeld een belangrijke inspiratie (kunnen) zijn voor verdere reflecties. (F. Pieters, "De wetten betreffende de strafuitvoeringsrechtbanken en de externe rechtspositie van veroordeelden: Mayday, Mayday", *Panopticon* 2007, 4, 41-56; F. Pieters, "De strafuitvoeringsrechtbanken. Waar moet dat heen gaan? Waar zal dat heen gaan?" in T. Daems, P. Pletinkx, L. Robert, V. Scheirs, A. Van de Wiel, K. Verpoest (eds.), *Achter tralies in België*, 2009, Gent, Academia press, 221-239.

¹⁹ Voor gedetailleerde cijfers: FOD Justitie, Directoraat Penitentiare Inrichtingen, *Activiteitenverslag* 2009, 143.

²⁰ H. Jansen, S. De Ridder en V. Scheirs, "Eindelijk vrij! Een terugkeer naar (n)ergens. De invrijheidstelling van illegale gedetineerden", *Fatik, Tijdschrift voor strafbeleid en gevangeniswezen* 2010, 126, 6-15.

²¹ Cass. 20 januari 2009, P.08.1930.N, www.cass.be.

²² Art. 96 WERV bepaalt dat tegen de beslissingen van de strafuitvoeringsrechter en van de strafuitvoeringsrechtbank met betrekking tot de toekenning, de afwijzing of met betrekking tot de herroeping van de in Titel V bedoelde strafuitvoeringsmodaliteiten en tot de herziening van de bijzondere voorwaarden, evenals de overeen-

komstig titel XI genomen beslissingen, staat cassatieberoep open voor het openbaar ministerie en de veroordeelde.

²³ GwH 4 maart 2009, RW 2009-10, 1517.

²⁴ Strafwitvoeringsrechtbank Antwerpen, 29 maart 2010, *onuitg.*

²⁵ Zie ook F. Pieters, "De wetten betreffende de strafuitvoeringsrechtbanken en de externe rechtspositie van veroordeelden: Mayday, Mayday", *Panopticon* 2007, 4, 41-56.

²⁶ K. Verpoest, "De wet op de externe rechtspositie van veroordeelden: België de traagste leerling van de klas" in Bruggeman et al. (eds.), *Van Pionier tot onmisbaar, Over 30 jaar Panopticon*, 2010, Maklu, Antwerpen, 325.

²⁷ K. Beyens, C. Françoise en V. Scheirs, "Les juges Belges face à l'(in)exécution des peines", *Déviante et Société* 2010, 32, *In press*; K. Beyens en V. Scheirs, "Geruchten, frustraties en verdeeldheid. De Belgische strafrechter over de strafuitvoering", *Proces, tijdschrift voor berechting en reclassering* 2009, 76-93.

²⁸ Cass. 20 november 2007, P.07.1528.N, www.cass.be.

²⁹ Cass. 15 juni 2010, P.10.0878.N/2. In de praktijk werden verklaringen van cassatieberoep in de gevangenis opgemaakt en ondertekend door de gevangenisdirecteur, de gedetineerde en diens advocaat doch dit is, gezien het uitgesproken cassatie-arrest, niet meer mogelijk. De gedetineerde dient de akte van cassatieberoep te ondertekenen in de gevangenis terwijl de advocaat cassatie moet aantekenen op de griffie van de strafuitvoeringsrechtbank.

³⁰ Motivering vonnis SURB.

³¹ Zie bijvoorbeeld Cass. 17 november 2009, P.09.1539.N; Cass. 1 december 2009, P.09.1616.N, www.cass.be.



Is de administratieve opsluiting van vreemdelingen een uiterste maatregel?¹

De mogelijkheden tot vasthouding van vreemdelingen zijn opgenomen in de wet van 15 december 1980². België telt 6 gesloten centra, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), met een totale capaciteit van 568 plaatsen. In 2008 werden in die centra 6.902 vreemdelingen opgesloten. Dit cijfer ligt iets lager dan het jaarlijkse gemiddelde: ongeveer 8.000 vreemdelingen worden elk jaar in een gesloten centrum opgesloten. In de gesloten centra worden vreemdelingen opgesloten in afwachting van hun verwijdering van het grondgebied. Zij hebben geen verblijfstitel in België. Sommigen zijn afgewezen asielzoekers. Er zitten echter ook asielzoekers in procedure en asielzoekers in afwachting van hun overdracht naar een andere lidstaat van de Europese Unie, die verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag (volgens de Dublin-verordening). In sommige centra bevinden zich ook personen die werden vastgehouden aan de grens (in havens of op luchthavens) en die niet werden toegelaten tot het grondgebied. Dat kunnen ook asielzoekers zijn. 30% van de opgesloten vreemdelingen in 2008 werd uiteindelijk niet verwijderd, maar opnieuw vrijgesteld³.

Waren al deze opsluitingen terecht of hadden ze kunnen worden vermeden door andere maatregelen toe te passen? Wordt opsluiting, een verregaande inbreuk op het fundamentele recht op vrijheid, steeds gehanteerd als uiterste maatregel, zoals het heersende internationale mensenrechtenkader voorschrijft⁴? Volgens dat normenkader is vrijheid de regel en zijn beperkingen op die vrijheid de uitzondering, dat wil zeggen dat ze enkel mo-

gen worden toegepast indien noodzakelijk en evenredig met het beoogde doel: voorkomen dat iemand onderduikt (als er op basis van een onderzoek geval per geval wordt vastgesteld dat er een risico op onderduiken aanwezig is) of iemands identiteit verifiëren.

In dit artikel bekijk ik de actuele situatie in België en tevens wat er zou moeten veranderen. De centrale vraag die voorligt, is de volgende: rekening houdend met het ingrijpende karakter van een administratieve opsluiting, de inbreuk ervan op een fundamenteel mensenrecht en het feit dat opgesloten vreemdelingen niet van een misdrijf worden beschuldigd, stellen we ons tevreden met moeilijk afdwingbare internationale principes van “soft law” of zorgen we voor een sterkere verankering van het beginsel van opsluiting als uiterste maatregel in het nationale rechtstelsel gekoppeld aan effectievere controlemechanismen voor onze rechtbanken?

1 Opsluiting als uiterste maatregel

1.1 Beginsel

Het onderzoeksrapport van de Federale Ombudsman over de gesloten centra voor vreemdelingen in België⁵ zet meteen de toon: *“Het is onontbeerlijk om voorafgaandelijk te benadrukken dat de vrijheid van de persoon de regel is en de vrijheidsberoving de uitzondering. Vrijheidsberoving mag bovendien slechts een uiterste maatregel zijn wanneer het gaat om de opsluiting van vreemdelingen in afwachting van hun verwijdering.”* Het Europees Verdrag



Pieter Stockmans
beleidsmedewerker-
jurist Vluchtelingen-
werk Vlaanderen

voor de Rechten van de Mens stelt uitdrukkelijk in artikel 5: *“Een ieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon. Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen, behalve in de navolgende gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure: (...) f. in het geval van rechtmatige arrestatie of detentie van een persoon teneinde hem te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen, of van een persoon waartegen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is.”*⁶

1.2 Opsluiting van asielzoekers in procedure

Soms wordt verkeerdelijk aangenomen, door beleidsmakers en de publieke opinie, dat zich in de gesloten centra enkel personen bevinden die “illegaal” zijn en dus het land moeten verlaten. In de gesloten centra bevinden zich echter ook asielzoekers in procedure. Deze kunnen worden onderverdeeld in drie categorieën:

- Asielzoekers die niet op het grondgebied worden toegelaten en een asielaanvraag indienen aan de grens worden systematisch opgesloten in transitcentrum 127 in Melsbroek of in een gesloten centrum dat dienst doet als transitcentrum⁷.
- In sommige gevallen kunnen ook asielzoekers die hun aanvraag op het grondgebied indienden, worden opgesloten: ofwel nadat het CGVS heeft beslist dat ze niet kunnen worden beschouwd als vluchtelingen noch als personen die recht hebben op subsidiaire bescherming, tijdens de periode van het hoger beroep bij de RVV, ofwel vanaf het indienen van hun verzoek, in een vijftiental situaties die staan opgesomd in art. 74/6, § 1 bis van de Vreemdelingenwet⁸.
- Asielzoekers waarvoor de Belgische autoriteiten een verzoek hebben ingediend bij een andere EU-lidstaat om zich verantwoordelijk te verklaren de asielaanvraag te onderzoeken, kunnen worden opgesloten tijdens de fase van de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat (in afwachting van het antwoord van de andere EU-lidstaat), en/of indien België niet verantwoordelijk is, tijdens de overnameprocedure⁹.

Artikel 7, 3 van de Europese Opvangrichtlijn¹⁰ staat de opsluiting van asielzoekers toe, maar de Europese Commissie becommentarieerde dit artikel als volgt: *“Gezien het feit echter dat bewaring volgens de richtlijn een uitzondering is op de algemene regel van bewegingsvrijheid, een uitzondering die uitsluitend mag worden toegepast “in de gevallen waarin zulks nodig blijkt”, is automatische inbewaringstelling zonder enige beoordeling van de situatie van de persoon in kwestie strijdig met de richtlijn”*¹¹.

Opsluiting van asielzoekers is in België geen uiterste maatregel.

- In 2008 werden bijvoorbeeld 455 asielzoekers, die België terugstuurt naar een andere EU-lidstaat, opgesloten vanaf hun allereerste aanmelding bij de DVZ. Dat wordt bevestigd in het vermelde onderzoek van de Federale Ombudsman: *“In juni 2008 gaf de dienst Vreemdelingen aan dat 90% van de asielzoekers die werden opgesloten ‘Dublin gevallen’ waren (...) Dit zeer hoge percentage lijkt aan te geven dat deze categorie van bewoners systematisch wordt opgesloten. De wet staat de automatische opsluiting van deze asielaanvragers nochtans niet toe. De opsluiting van de ‘Dublin gevallen’ kan enkel het gevolg zijn van een redelijk en objectief onderzoek van de persoonlijke situatie van elke betrokken vreemdeling.”*
- Asielzoekers die aan de grens toekomen en niet tot het grondgebied worden toegelaten, komen terecht in een gesloten centrum, niet enkel voor de duur die nodig is voor hun identificatie, maar voor de gehele duur van de asielprocedure.

Het is nodig de mogelijkheden tot opsluiting van asielzoekers in procedure te beperken. Asielzoekers zijn mensen op de vlucht voor oorlog en vervolging en liepen in het land van herkomst soms trauma's op. Een gesloten centra is niet de geschikte plaats om dergelijke mensen op te vangen als zij in België toekomen. Lid 1 van artikel 31 van de Conventie van Genève bepaalt daarom: *“The Contracting States shall not impose penalties, on account of their illegal entry or presence, on refugees who, coming directly from a territory where*

administratieve opsluiting vreemdelingen

their life or freedom was threatened in the sense of article 1, enter or are present in their territory without authorization, provided they present themselves without delay to the authorities and show good cause for their illegal entry or presence." De VN-Vluchtelingenorganisatie UNHCR stelt in haar "Detention Guidelines" dat niet-opsluiting de algemene regel moet zijn¹². De enige legitieme reden om deze asielzoekers vast te houden is hun identificatie. Dit zou moeten worden aangepast in de artikels 74/5 (opsluiting van asielzoekers aan de grens), 74/6 (opsluiting van asielzoekers op het grondgebied) en 51/5, § 1 (opsluiting van asielzoekers in de "Dublin-procedure") van de Vreemdelingenwet.

1.3 Opsluiting van uitgeprocedeerde asielzoekers of vreemdelingen in onregelmatig verblijf, met het oog op verwijdering

Dit onderdeel handelt over opsluiting in de fase waarin er een uitvoerbare verwijderingsmaatregel is (wat niet het geval is bij asielzoekers in procedure¹³). Ook uitgeprocedeerde asielzoekers en vreemdelingen in onregelmatig verblijf ervaren de opsluitingsmaatregel volgens de Federale Ombudsman niet als een uiterste maatregel: *"Voor velen (...) was de enige maatregel die genomen werd voor hun opsluiting in een gesloten centrum, de betekening van een bevel om het grondgebied te verlaten, zonder dat ze ooit werden aangespoord gevolg te geven aan dit bevel of begeleid werden met het oog op een vrijwillige terugkeer. Met uitzondering van de afgewezen asielzoekers die in het beste geval informatie over een vrijwillige terugkeer hebben ontvangen bij de weigering van hun asielaanvraag, worden de andere bewoners vaak pas voor de eerste keer geconfronteerd met de organisatie van hun terugkeer bij hun aankomst in het gesloten centrum. De vrijheidsberoving wordt dan niet ervaren als een uiterste maatregel maar eerder als een ambtshalve maatregel, een automatisme, om over te gaan tot de verwijdering van het grondgebied van vreemdelingen die opgepakt zijn in illegaal verblijf."* Dat onderzoek had het ook

over de hoge menselijke kost van het beleid om vreemdelingen op te sluiten zonder eerst ruimte te creëren voor vrijwillige terugkeer en vervolgens alternatieven toe te passen.

Artikel 15 van de Europese Terugkeerrichtlijn¹⁴ bekrachtigt het beginsel van de voorrang aan alternatieven voor detentie: *"Tenzij in een bepaald geval andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast, kunnen de lidstaten de onderdaan van een derde land jegens wie een terugkeerprocedure loopt alleen in bewaring houden om zijn terugkeer voor te bereiden en/of om de verwijderingsprocedure uit te voeren, met name indien: a) er risico op onderduiken bestaat, of b) de betrokken onderdaan van een derde land de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert."* Overwegende artikel 16 van diezelfde richtlijn bekrachtigt het beginsel van de evenredigheid: *"Inbewaringstelling met het oog op verwijdering moet worden beperkt en, uit het oogpunt van de gebruikte middelen en nagestreefde doelstellingen, aan het evenredigheidsbeginsel worden onderworpen. Inbewaringstelling is alleen gerechtvaardigd om de terugkeer voor te bereiden of de verwijdering uit te voeren en indien minder dwingende middelen niet afdoende zouden zijn."*

De opsluiting moet in de wet een uiterste maatregel worden. Huidig artikel 74/8, § 1, alinea 1 van de Vreemdelingenwet¹⁵ zou best worden aangevuld met bepalingen die verduidelijken dat opsluiting een uiterste maatregel is en dat het slechts kan worden toegepast indien het in elk individueel geval noodzakelijk en evenredig is met het beoogde doel, namelijk de identificatie van de betrokkene of zijn verwijdering. Dergelijke wetswijziging kan passen binnen de omzetting van de vermelde bepalingen uit de Europese Terugkeerrichtlijn.

Telkens wanneer een verwijderingsmaatregel uitvoerbaar is en de betrokkene niet vrijwillig is teruggekeerd, zou de minister of zijn afgevaardigde slechts mogen overgaan tot opsluiting of vasthouding indien een indivi-

duel onderzoek van de specifieke situatie van de betrokkene aantoon dat er een reëel risico bestaat op onderduiken. Artikel 3.7 van de Terugkeerrichtlijn definieert dit risico als volgt: *“Het in een bepaald geval bestaan van redenen, gebaseerd op objectieve, in wetgeving vastgelegde criteria, om aan te nemen dat een onderdaan van een derde land jegens wie een terugkeerprocedure loopt, zich zal onttrekken aan het toezicht”*. Belangrijke elementen zijn hier het onderzoek geval per geval, het feit dat een risico op onderduiken niet automatisch kan worden afgeleid uit onregelmatig verblijf (en de bewijslast dus bij de Minister of zijn administratie ligt), en een wettelijke verankering. Enkel indien dat risico op onderduiken aanwezig is, kunnen de autoriteiten iemand in detentie plaatsen, en dan nog moeten eerst alternatieve minder ingrijpende maatregelen worden toegepast om dat risico te beperken.

Dat dit humaner terugkeertraject – meer in overeenstemming met de geldende internationale mensenrechtenstandaarden – de effectiviteit van het terugkeerbeleid niet hoeft te ondermijnen, is bewezen met de alternatieven voor opsluiting van gezinnen met kinderen. De nieuwe praktijk van de Dienst Vreemdelingenzaken om, sinds 2008, gezinnen met kinderen niet langer op te sluiten in gesloten centra, maar onder te brengen in open terugkeerwoningen onder intensieve begeleiding van een coach, is een succes gebleken. De overgrote meerderheid van de gezinnen blijft in de terugkeerwoningen immers ter beschikking van de overheid. De Dienst Vreemdelingenzaken wijdt dit succes zelf aan de begeleiding die hun coaches bieden.

2 Toetsingsbevoegdheid van de Raadkamer

Eén van de redenen waarom opsluiting in België geen uiterste maatregel is, is dat de rechterlijke controle op de opsluiting van vreemdelingen niet de evenredigheid van de opsluitingsmaatregel toetst. Opsluiting zal in België enkel een uiterste maatregel worden, als we dit principe in de wet opnemen en aan de rechterlijke macht de bevoegdheid toekennen

om de evenredigheid van de opsluitingsmaatregel te toetsen. Vandaag kan dat niet.

2.1 Een ineffectief rechtsmiddel

Personen die worden opgesloten in een gesloten centrum krijgen een beslissing tot vasthouding in een welbepaalde plaats. Artikel 71 van de Vreemdelingenwet staat iedere opgesloten vreemdeling toe om elke maand, vanaf de eerste dag van de opsluiting, een verzoekschrift tot invrijheidsstelling in te dienen bij de Raadkamer van de Correctionele Rechtbank van de verblijfplaats of de plaats van aanhouding van de opgesloten vreemdeling (of plaats van het centrum in geval van opsluitingen aan de grens). De raadkamer onderzoekt enkel of de maatregel in overeenstemming is met de wet. Artikel 72 van de Vreemdelingenwet beperkt de toetsingsbevoegdheid van de Raadkamer in vreemdelingenzaken immers tot de wettigheid van de maatregel. Vele rechters interpreteren dit zeer strikt. Dat vermindert de doeltreffendheid van dit rechtsmiddel.

De procedure voor de raadkamer inzake de administratieve opsluiting van vreemdelingen verschilt daarin van de strafprocedure inzake voorlopige hechtenis voor dezelfde rechterlijke instantie. Het gaat slechts om een controle van de wettigheid en niet van de gepastheid van de vrijheidsberovende maatregel: om te oordelen of de detentie gewettigd is of niet, mag rechter in principe dus geen rekening houden met de concrete omstandigheden van elk geval, maar mag hij slechts nagaan of de maatregel juridisch voldoende gemotiveerd is en of hij de voorschriften van de wet in acht neemt. Scherpgesteld door de Federale Ombudsman: *“De personen die zich in de gesloten centra bevinden, vallen onder een verwijderingsmaatregel die hun opsluiting in een gesloten centrum toelaat en hun opsluiting is dus technisch gesproken legaal. Geen enkele Belgische wets- of reglementaire bepaling voorziet echter dat er moet nagegaan worden of het gebruikte middel – de opsluiting – in verhouding staat tot het nagestreefde doel – de verwijdering – en evenmin of de maatregel billijk is ten aanzien van de individuele situaties.”*

administratieve opsluiting vreemdelingen

Advocaten vertellen een gelijkaardig verhaal. Zaken waarin een duidelijke grond bestaat voor vrijlating worden afgewezen zonder motivering: "De bestreden beslissing is wettig. Daarom wijzen wij het verzoek af." Sommige advocaten verliezen hun vertrouwen in de effectiviteit van deze in een democratische rechtsstaat fundamentele toetsing, met alle gevolgen van dien voor de opgesloten vreemdelingen: in 2003 werd slechts in 821 van de 9.345 opsluitingen een beroep ingediend bij de Raadkamer. De wettigheid van de vrijheidsberovende maatregel werd dus in 91% van de gevallen nooit onderzocht door een rechtbank (jaarrapport DVZ 2003). In 2007 was dat nog 84%.

2.2 Waarom moet de raadkamer ook de evenredigheid van een opsluitingsmaatregel kunnen toetsen?

Aan de Raadkamer de bevoegdheid geven om ook de evenredigheid van de opsluitingsmaatregel te controleren, zal ertoe leiden dat de Belgische staat verplicht wordt om van opsluiting in de praktijk een uiterste maatregel te maken. De opsluiting van een vreemdeling met het oog op verwijdering of identificatie is een discretionaire bevoegdheid van de minister van Migratie en Asiel. Het gaat om een administratieve vrijheidsberoving van personen die niet van een misdrijf worden beschuldigd. In een democratische rechtsstaat krijgt de rechterlijke macht dan de bevoegdheid om zulke discretionaire beslissingsmacht te toetsen aan alle normen. De rechterlijke macht moet de bevoegdheid hebben om te kunnen controleren of de minister en de administratie het beginsel van opsluiting als uiterste maatregel (evenredigheidsbeginsel) in de praktijk respecteren.

In de gesloten centra bevinden zich psychologisch en fysisch zwakke personen, zwangere vrouwen en andere vreemdelingen in een bijzonder precaire situatie. Bovendien kan iemands psychologische en fysieke toestand net door het verblijf in het gesloten centrum sterk verzwakken. De raadkamer moet de mogelijkheid krijgen om ieder geval afzonderlijk te onderzoeken, met aandacht voor de concrete

situatie (gezondheidstoestand, gezinssituatie, voorafgaand gedrag, als de persoon bijvoorbeeld vroeger reeds gevolg gaf aan oproepen van de overheid, enz.). Zoals ook de Europese Terugkeerrichtlijn voorschrijft.

Huidige artikels 71 tot 74 van de Vreemdelingenwet moeten worden hervormd. De raadkamer krijgt de bevoegdheid om de evenredigheid van een opsluitingsmaatregel te toetsen (art. 72, alinea 2). Dat betekent dat de raadkamer in elk geval onderzoekt of de opsluiting een uiterste maatregel was (of er geen andere, minder dwingende maatregelen even effectief zouden zijn geweest om het doel te bereiken; dit is een toetsing aan de nieuw in te voegen bepalingen in art. 74/8, § 1).

2.3 Een voorsmaakje van wat zou kunnen zijn

Een aantal rechtbanken tastte al de grenzen van het juridisch mogelijke af, om dergelijke evenredigheidstoets te kunnen toepassen. Een opgesloten vreemdeling had een verzoekschrift tot invrijheidsstelling ingediend bij de Raadkamer van Charleroi. De Kamer van Inbeschuldigingstelling van het hof van beroep te Bergen velde op 28 oktober 2009 een bijzonder arrest in deze zaak¹⁶. De advocaat van de opgesloten vreemdeling had een verzoekschrift ingediend waarin hij verzocht de opsluitingsmaatregel onwettig te verklaren omdat die onevenredig zou zijn gezien de feiten eigen aan de zaak. De Kamer bevestigde de beslissing tot vrijlating van de Raadkamer van Charleroi en motiveerde dit als volgt: "*L'Office des Etrangers ne justifie pas en quoi la privation de liberté du requérant serait le moyen le plus pertinent pour assurer son éloignement ou le garantir. En effet, il n'apparaît d'aucun élément du dossier que le requérant aurait démontré par son comportement son intention de se soustraire aux mesures qui seraient prises en vue de son rapatriement forcé. L'Office des Etrangers reste en défaut, compte tenu de cette situation dont il ne démontre pas qu'elle serait contraire à la réalité, de justifier en quoi il existerait un risque sérieux que le requérant,*

s'il était laissé en liberté, se réfugie dans la clandestinité pendant la période de temps nécessaire à l'organisation de son rapatriement forcé. En présumant cette intention, sans raison objective ou avérée, l'Office des Etrangers a pris une mesure disproportionnée à l'objectif poursuivi par la loi."

De Belgische staat had als verdediging noch tans opgeworpen dat het aan de raadkamer en aan de Kamer van Inbeschuldigingstelling volgens artikel 72 van de Vreemdelingenwet enkel toekomt de wettigheid te controleren, zonder zich te kunnen uitspreken over de evenredigheid. Het Hof van Cassatie volgde later wel deze redenering en bevestigde de wettigheid van de opsluiting¹⁷. De Kamer van Inbeschuldigingstelling van Bergen werd terug gefloten op basis van volgende overweging: *"(...) aucune disposition légale ne subordonne la mise en détention de l'étranger (...) à l'obligation pour l'administration de constater l'existence, dans son chef, d'un risque de fuite s'il était laissé en liberté (...)".*

Dat de Raadkamer zich enkel mag uitspreken over de wettigheid van de beslissing tot opsluiting, bleek eerder al ondubbelzinnig uit een andere uitspraak van het Hof van Cassatie: *"[aucune] illégalité ne saurait se déduire du seul fait que l'autorité administrative impose à l'étranger une mesure de détention prévue par la loi, alors même que d'autres mesures moins contraignantes pourraient être prises".* Een persoon opsluiten in toepassing van een bepaling in de Wet van 15 december 1980, maar zonder hem eerst minder dwingende maatregelen op te leggen, is volgens het Hof van Cassatie in de huidige stand van het Belgische recht dus niet onwettig. Daarom beslissen vele rechters dat zij niet bevoegd zijn om een evenredigheidstoets uit te voeren. Het is aangewezen de wet op dit punt te wijzigen.

De Kamer van Inbeschuldigingstelling van Bergen gaf ons op 28 oktober 2009 als het ware een voorsmaakje van hoe vonnissen er zouden kunnen uitzien, en aan welke hogere standaarden de DVZ zou kunnen gehouden

worden: de DVZ zou moeten bewijzen dat opsluiting het "meest pertinente middel" is, dat de betrokken vreemdeling de "intentie vertoont om onder te duiken". Die intentie mag niet worden "vermoed" zonder bewijzen aan te leveren. Gezien het ingrijpende karakter van een administratieve opsluiting in een gesloten centrum voor vreemdelingen en de wil die een democratische rechtsstaat aan de dag leggen zou moeten leggen om daar niet licht over heen te gaan, toonde de Kamer van Inbeschuldigingstelling ons hoe de rechtsbescherming van opgesloten vreemdelingen er zou moeten uitzien in België. Het Hof van Cassatie riep ons echter terug tot de orde en plaatste de verantwoordelijkheid ondubbelzinnig bij de wetgevende macht.

Het valt wel te betreuren dat het Hof van Cassatie een dermate restrictieve interpretatie volgt. Het evenredigheidsbeginsel is immers een algemeen rechtsbeginsel. Inbreuken op fundamentele rechten moeten dat beginsel steeds respecteren. In die zin begrepen, omvat een wettigheidscontrole ook een evenredigheidstoets. Dat werd bevestigd in verschillende arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens¹⁸. Het is echter aan de wetgevende macht om duidelijkheid te scheppen en de wet aan te passen, zodat de rechterlijke macht eenzelfde interpretatie van de wettigheids- en evenredigheidstoets volgt, en in elk geval de evenredigheid controleert van opsluitingmaatregelen genomen door de uitvoerende macht.

Eindnoten

¹ Dit artikel werd geschreven met de medewerking van Christophe Renders, directeur Jesuit Refugee Service Belgium.

² Hierna: de "Vreemdelingenwet".

³ Activiteitenverslag Dienst Vreemdelingenzaken, 2008.

⁴ Artikel 5, Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens; Special Rapporteur for the human rights of migrants, rapport 2007, UN Doc. A/HRC/7/12, paragraph 50: *"...it is important that irregular migration be seen as an administrative*

administratieve opsluiting vreemdelingen

offence and irregular migrants processes on an individual basis. Where possible, detention should be used only as a last resort and in general irregular migrants should not be treated as criminals. The often erratic and unlawful detention of migrants is contributing to the broader phenomenon of the criminalization of irregular migration.”; Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, 30 December 2002, UN Doc. E/CN.4/2003/85, paragraphs 17, 60, 73; Amnesty International, Irregular migrants and asylum-seekers: Alternatives to immigration detention, 1 April 2009, www.amnesty.org/en/library/info/POL33/001/2009/en.

⁵ Federale Ombudsman, Onderzoek naar de werking van de gesloten centra beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, juli 2009, www.federalombudsman.be/nl/nieuw/overhandiging-van-de-onderzoeksverslagen-in-zake-de-open-en-gesloten-centra.

⁶ Dit thema kwam ook al aan bod in Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, waarin parlementairen zetelen uit 47 landen. Resolutie 1707 (2010) (28/01/2010): “*Whilst it is universally accepted that detention must be used only as a last resort, it is increasingly used as a first response and also as a deterrent. This results in mass and needless detention. The Parliamentary Assembly is concerned by this excessive use of detention and the long list of serious problems which arise as a result (...) detention of asylum seekers and irregular migrants shall be exceptional and only used after first reviewing all other alternatives and finding that there is no effective alternative (...) The Assembly calls on member states (...) to consider alternatives to detention and provide for a presumption in favour of liberty under national law; clarify the framework for the implementation of alternatives to detention and incorporate into national law and practice a proper legal institutional framework to ensure that alternatives are considered first.*” De resoluties van deze Assemblee dienen als richtlijn voor wetgevend werk van nationale overheden, parlementen en politieke partijen.

⁷ Artikel 74/5 wet 15 december 1980.

⁸ Deze vijftiental situaties houden in principe verband met gevallen van fraude of procedu-remisbruik. De memorie van toelichting bij de wet van 15 september 2006 stelt het volgende:

“(...) artikel 74/6, § 1bis bedoelde vreemdeling: het betreft hier voornamelijk een vreemdeling die manifest niet meewerkt met de overheid en oneigenlijk gebruik maakt van de asielprocedure; dit gegeven verantwoordt dat de asielaanvraag van de vreemdeling prioritair behandeld wordt. (...) het geval van de vreemdeling bedoeld in artikel 74/6, § 1bis (de asielzoeker in onregelmatig verblijf waarbij objectieve omstandigheden erop wijzen dat oneigenlijk gebruik gemaakt wordt van de asielprocedure)” “(...) In § 1bis worden de omstandigheden opgesomd waarbij een vreemdeling uitzonderlijk alvorens er een beslissing getroffen werd over de asielaanvraag, kan worden opgesloten. Deze opsluiting kan slechts plaatsvinden voor zover het verblijf van de vreemdeling onregelmatig is en duidelijk in de wet opgesomde omstandigheden erop wijzen dat er oneigenlijk gebruik gemaakt wordt van de asielprocedure (DOC 51 2478/001 (2005/2006), Wetsvoorstel van 10 mei 2006 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de uitwijzing van vreemdelingen.” www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=fr&rightmenu=right&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?lang=F&legislat=51&dossierID=2478).

⁹ Artikel 51/5, § 1 en § 3 wet 15 december 1980.

¹⁰ Richtlijn 2003/9/EG Raad 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten.

¹¹ (COM(2007) 745 final Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les états membres; 26/11/2007: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0745:FIN:NL:PDF>.

¹² UNHCR's Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers February 1999.

¹³ Asielzoekers die in het kader van de Dublin-procedure naar een ander Europees land worden teruggestuurd, hebben wel een bevel om het grondgebied te verlaten gekregen, namelijk een “bijlage 26^{quater}”, van zodra dat Europees land aanvaard heeft hen terug te nemen. Dat is een uitvoerbare verwijderingmaatregel.

¹⁴ Richtlijn 2008/115/EG Europees Parlement en Raad 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

¹⁵ “§ 1. De nodige maatregelen kunnen worden genomen opdat de betrokkene de plaats waar hij wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de Regering of vastgehouden overeenkomstig de artikelen 7, 8bis, § 4, 25, 27, 29, tweede lid, 51/5, § 1 of § 3, 52/4, vierde lid, 54, 57/32, § 2, tweede lid, 74/5 of 74/6, § 1 of § 1bis, niet zonder de vereiste toestemming verlaat.”

¹⁶ Cour d'Appel de Mons, Chambre des mises en accusations, 6 octobre 2009.

¹⁷ Cour de Cassation, 4 novembre 2009.

¹⁸ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens besliste op 29 januari 2008 in de zaak Saadi v. UK (n° 13229/03) het volgende: “§ 67. “In termen van ‘rechtmatigheid’ van de detentie, met inbegrip van het naleven van de ‘wettelijk voorgeschreven procedure’ verwijst het Verdrag in hoofdzaak naar de nationale wetgeving en maakt de verplichting om zich zowel aan de inhoudelijke als de procedurele normen te houden, als regel. Echter, de naleving van de nationale wetgeving is niet toereikend: Artikel 5, § 1 vereist extra overeenstemming van elke vrijheidsberoving ter bescherming van het individu tegen het arbitraire [...]. Het is een fundamenteel principe dat geen enkele arbitraire detentie verenigbaar is met artikel 5, § 1, en het begrip “arbitrair” in artikel 5, § 1, gaat verder dan het gebrek aan overeenstemming met de nationale wetgeving zodat een vrijheidsberoving volgens de nationale wetgeving rechtmatig kan zijn en toch arbitrair, en dus in strijd met het Verdrag.” Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens besliste op 11 juli 2002 in de zaak Amrollahi v. Danemark, (n° 56811/00) het volgende: “Pour apprécier la “nécessité” des mesures litigieuses “dans une société démocratique”, la Cour examine, à la lumière de l’ensemble de l’affaire, si la détention se révélait nécessaire, dans une société démocratique, c’est-à-dire justifiée par un besoin social impérieux et, notamment, proportionnée au but légitime poursuivi.” (...) Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens besliste op 12 oktober 2006 in de

zaak MUBILANZILA MAYEKA ET KANIKI MITUNGA c. BELGIQUE (n° 13178/03) het volgende: “§ 80 Pour ce faire, la tâche de la Cour consiste à déterminer si la mesure de détention prise à l’égard de la seconde requérante a, en l’espèce, respecté un juste équilibre entre les intérêts en présence.” In de zaak A. v Australië oordeelt het Comité voor de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties “dat men aan het woord ‘arbitrair’ niet de betekenis van ‘in strijd met de wet’ mag geven, maar dat men het in ruimere zin moet interpreteren om met name te beogen wat ongepast en onrechtvaardig is. Bovendien zou de voorlopige detentie als arbitrair beschouwd kunnen worden als zij niet in alle opzichten noodzakelijk is, bijvoorbeeld om te vermijden dat de belanghebbende de vlucht neemt of bewijzen onttrekt: het element van de evenredigheid moet hier medebepalend zijn. [...] Het Comité is van mening dat het onderzoek van de rechter naar de rechtmatigheid van de detentie, op grond van paragraaf 4 van artikel 9, de mogelijkheid impliceert om de vrijlating van de belanghebbende te bevelen en zich niet moet beperken tot het bepalen of de detentie al dan niet in overeenstemming is met de wet [Australië]” (A. v Australia; Communication No. 560/1993: Australia. 30/04/97. CCPR/C/59/D/560/1993.) A. v Australia; Communication No. 560/1993: Australia. 30/04/97. CCPR/C/59/D/560/1993. Meer informatie hierover: Tristan Wiebault, Belgisch Comité voor de Hulp aan Vluchtelingen, Fiche voor juridische bijstand.

Te gebruiken door advocaten van asielzoekers in detentie bij asielprocedures aan de grens, Brussel, 6 augustus 2009, www.cbar-bchv.be/JuridischeInformatie/JuridischeNota%27s/Detentie&Kwetsbaarheid.pdf.



VOOR EEN PROFESSIONELE ONDERSTEUNING VAN UW ADVOCATENPRAKTIJK

Advocatenkantoren getuigen dat zij dankzij **CICERO LawPack®** een duidelijker overzicht krijgen van hun kantooradministratie en hun boekhouding.

Ook bij u kan het werk op kantoor een stuk makkelijker en eenvoudiger worden dankzij **CICERO LawPack®**.

Want **CICERO LawPack®** is een beproefd en betrouwbaar systeem. Momenteel bestaat het programma in het Nederlands, het Frans en het Engels. Er zijn reeds meer dan 3000 gebruikers in associaties en eenmanskantoren.

Bel ons voor meer informatie op het nummer 0800/91080.

CICERO
LawPack

INFORMA Europe BVBA
Lovegemstraat 8
1861 Meise - Wolvenstem
Commerciële dienst: 0800/91080
CICERO-Support Tel: 02 272 03 80
Fax: 02 272 03 85
E-mail: informa@cicero.be
<http://www.cicero.be>

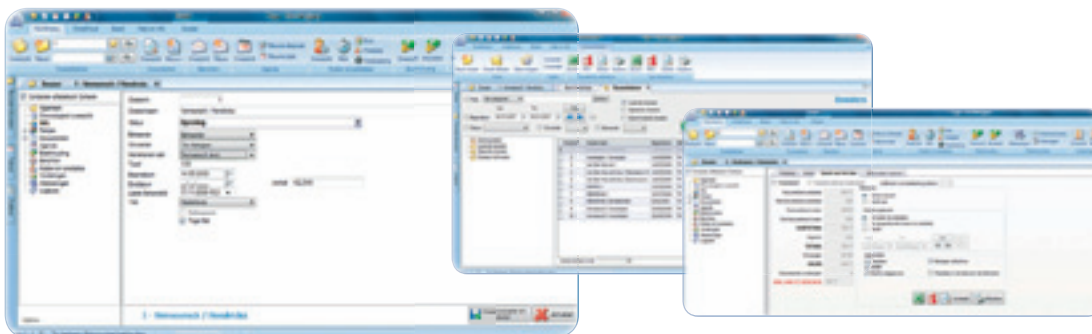


TOGA

Advocatensoftware

Optimaliseer uw kantooradministratie

- Krijg in één oogopslag een volledig overzicht van een dossier met alle partijen, documenten, berichten, kosten en prestaties, de boekhouding, ...
- Raadpleeg en verwerk uw Outlook e-mails rechtstreeks in TOGA. Samen met uw ingescande documenten bekomt u zo een compleet DIGITAAL DOSSIER.
- Synchroniseer uw TOGA-agenda met Outlook.
- Maak gebruik van de zeer krachtige zoekfuncties die het zelfs mogelijk maken uw Word- en PDF-documenten op INHOUD te doorzoeken.
- Werk in verschillende dossiers en modules tegelijk dankzij het handige systeem van tabbladen.
- Ontdek de naadloze integratie van de modules INCASSO, CURATOR en TOGANET (online dossieropvolging).



Softconstruct NV
Justitiestraat 25 • 2018 Antwerpen
Tel. 03 237 79 15 • Fax 03 237 79 16
info@softconstruct.be • www.toga.be
ON 0431.495.788 RPR Antwerpen

Microsoft
GOLD CERTIFIED
Partner

ISV/Software Solutions
Networking Infrastructure Solutions